



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE LA CONDUSEF  
COMO ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN  
ENCARGADO DE RESOLVER CONFLICTOS DE  
CARÁCTER FINANCIERO Y NECESIDAD DE  
TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN  
MATERIA FINANCIERA**

**TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
LIC. FERNANDO MEDINA GONZÁLEZ**

**ASESOR DE TESIS  
DR. JESÚS DE LA FUENTE RODRÍGUEZ  
FACULTAD DE DERECHO**

**MÉXICO, D.F. OCTUBRE DE 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# **CAPITULADO**

## **PRESENTACIÓN**

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **El Sistema Financiero Mexicano**

##### **I. El derecho financiero privado**

- 1. El derecho financiero como regulador de las finanzas privadas**
- 2. Marco legal del derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera**
  - A. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos**
  - B. Los tratados internacionales**
  - C. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)**
  - D. Legislaciones especiales.**
  - E. Reglas generales, circulares, oficios circulares y circulares telex**
- 3. Autonomía del derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera.**

##### **II. El Sistema Financiero Mexicano**

- 1. Antecedentes Inmediatos**
- 2. Concepto**
- 3. Funciones e Importancia**
- 4. Marco Jurídico**
- 5. Integración**
  - A. Entidades Financieras**
  - B. Grupos Financieros**
  - C. Sociedades de Servicios Complementarios**
  - D. Otras Entidades**
  - E. Autoridades**

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF)**

## **I. Antecedentes**

- 1. El Ombudsman**
- 2. La Protección al Consumidor en México**
- 3. Aparición del Ombudsman Financiero**

## **II. La protección a los usuarios de servicios financieros en México**

- 1. Antecedentes de la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de los Servicios Financieros**
- 2. Causas que originaron la promulgación de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**
- 3. La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF)**
- 4. Diferencia conceptual entre “consumidor” y “usuario”**
- 5. Significado de los términos “protección” y “defensa”**
- 6. Concepto de “derechos de los usuarios”**
- 7. “Institución financiera”**

## **III. Creación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF)**

- 1. Causas que motivaron su creación**
- 2. Objetivo Prioritario**
- 3. Fines**
- 4. Naturaleza Jurídica**
- 5. Ámbito de Competencia**
- 6. Patrimonio**
- 7. Marco jurídico**
  - A. El marco jurídico primario.**
  - B. El marco jurídico supletorio**
  - C. Marco jurídico como organismo público descentralizado de la administración pública**
  - D. Otras disposiciones normativas**
- 8. Dirección y administración**
  - A. La Junta de Gobierno**
  - B. El Presidente de la CONDUSEF**
  - C. Los Consejos Consultivos**
- 9. La Autonomía Técnica**
- 10. Principales facultades**
- 11. Otras atribuciones**
  - A. El Registro de Prestadores de Servicios (SIPRES) y la Base de Datos de comisiones vigentes**

- B. La supervisión
  - C. Disposición Única de la CONDUSEF Aplicable a las Entidades Financieras
  - D. Las sanciones
  - E. Emisión de dictámenes
12. Infraestructura Operativa

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **La Conciliación y el Arbitraje como medios de la CONDUSEF para la solución de controversias**

#### **I. Los Procedimientos de Conciliación y Arbitraje**

- 1. El Procedimiento de Conciliación
  - A. Limitaciones y Requisitos de la Conciliación en la LPDUSF
  - B. El Procedimiento previsto en la LPDUSF
- 2. El Arbitraje
  - A. El Arbitraje como medio de Solución de Controversias
  - B. Carácter Jurisdiccional o no del Arbitraje
  - C. El Proceso Arbitral
  - D. El Procedimiento de Arbitraje previsto en la LPDUSF
  - E. Reglas de Procedimiento
  - F. Inoperancia del Arbitraje

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **Análisis de las principales facultades de la CONDUSEF y resultados de su desempeño**

#### **I. Clasificación de las Facultades de la CONDUSEF para efectos de su análisis**

- 1. Facultades que si pueden representar un instrumento práctico y eficiente para dirimir las controversias entre las instituciones y los usuarios
  - A. De atención a las consultas y reclamaciones de los usuarios
  - B. De orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios
  - C. La emisión dictámenes

2. **Facultades que pueden aportar algún beneficio a los usuarios en el mediano o largo plazo**
  - A. De revisión de contratos de adhesión y otros documentos
  - B. De información
  - C. De registro
  - D. De supervisión regulación y vigilancia a las instituciones financieras
  - E. De sanción
  - F. De denuncia
3. **Atribuciones que no representan una defensa efectiva para el usuario**
  - A. Meras declaraciones de protección a los usuarios
  - B. Emisión de recomendaciones
  - C. De concertación
  - D. De elaboración de estudios y de consulta
  - E. De resolución de recursos y condonación de multas y sanciones

## **II. Resultados del desempeño de la CONDUSEF**

1. Asesorías (A)
2. Controversias (CV)
3. Dictamen (DT)
4. Arbitraje (AR)
5. Solicitudes para la Defensa Legal Gratuita (SDL)
6. Defensa Legal Gratuita (DLG)

## **III. Resumen de las Cifras Presentadas**

## **IV. Consideraciones finales del análisis realizado**

# **CAPÍTULO QUINTO**

## **Órganos constitucionalmente competentes para conocer y resolver controversias**

### **I. La División de Poderes y las funciones del Estado**

1. La División de Poderes
2. Las Funciones del Estado
  - A. Criterio formal
  - B. Criterio material
3. La Función Jurisdiccional

## **//. El Poder Judicial**

- 1. Su función Jurisdiccional**
  - A. Orgánico**
  - B. Funcional**
- 2. La Jurisdicción concurrente**

## **///. El Poder Judicial Federal**

- 1. Su función de control constitucional**
  - A. El Juicio de Amparo**
  - B. La Controversia Constitucional**
  - C. La Acción de Inconstitucionalidad**
  - D. Medios de defensa Constitucionales Electorales**
  - E. Recursos de revisión administrativa**
- 2. Su función electoral**
- 3. Su función judicial o jurisdiccional**
  - A. Juicios ordinarios federales**
  - B. Órganos jurisdiccionales competentes**

## **IV. Los Tribunales del Fuero Común**

- 1. Integración de los Tribunales del Fuero Común**
  - C. Tribunal Superior de Justicia**
  - D. Juzgados**

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **Tribunales especializados en materia financiera**

- I. La importancia de la intermediación financiera**
  - 1. La intermediación financiera y el derecho financiero privado como disciplina autónoma**
- II. La CONDUSEF y sus resultados**
- III. Los Tribunales no judiciales**
  - 1. Su fundamento Constitucional**
- IV. Creación de tribunales especializados en materia financiera dentro del Poder Judicial Federal**
  - 1. La función jurisdiccional del Poder Judicial Federal**
  - 2. Los Juzgados de Distrito en materia civil**
    - A. Su competencia y especialización**

3. El Consejo de la Judicatura Federal, como órgano administrador del Poder Judicial Federal
  - A. Concepto
  - B. Funciones
  - C. Integración y funcionamiento

**V. Creación de tribunales especializados en materia financiera dentro del fuero común**

1. Los tribunales del fuero común
2. Tribunales especializados en materia financiera dentro del fuero común del Distrito Federal
  - A. Fundamento Constitucional
  - B. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF)
  - C. Los Juzgados del Distrito Federal
  - D. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

**VI. Tribunal especializado en materia financiera del Estado de Puebla**

## **Conclusiones**

**FIN**

## ***PRESENTACIÓN***

Actualmente México se encuentra inmerso en una coyuntura económica derivada en parte de factores internacionales propios de la globalización, pero también de índole interno, en la que se requiere avanzar en una serie de reformas estructurales que actualicen de manera integral el marco jurídico que regula las actividades sustantivas del país. A este respecto se debe reconocer que ya se han llevado a cabo y se encuentran en trámite algunas importantes reformas, pero que aún quedan otras pendientes, como son entre otras: la política, la energética, la hacendaria, la electoral y la financiera.

Por lo que se refiere a la reforma financiera, que es la que nos interesa por el tema que se aborda en este trabajo, es pertinente señalar que ya existe en la Cámara de Diputados para su análisis, un proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.<sup>1</sup>

No obstante lo anterior, nosotros hemos sostenido, y será ese el tema central del presente trabajo, que también se hace necesario el establecimiento de tribunales especializados en materia financiera, que permitan brindar seguridad jurídica y establecer relaciones de confianza y equidad entre los participantes de ese importante sector, con lo que será posible incrementar la canalización de recursos a través del crédito, hacia entidades productivas de los sectores público y privado, lo que sin duda traerá aparejado un crecimiento sostenido de la productividad, que es uno de los fines que se persiguen dentro de la Cuarta Meta denominada “Un México Próspero”, incluida en el Plan Nacional del Desarrollo 2013 – 2018.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A la fecha de elaboración de este trabajo desconocemos cuándo se discutirán dichas reformas y cómo será su redacción definitiva.

<sup>2</sup> Fuente consultada: PND.gob.mx. Fecha de consulta: 08-07-2013

Sin embargo, y antes de presentar los argumentos que nos llevan a formular la propuesta mencionada, consideramos indispensable exponer las principales características, funciones y atribuciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), que como su nombre lo indica, es el organismo creado dentro de la administración pública, con el “objetivo prioritario de procurar la equidad en las relaciones”<sup>3</sup> entre las instituciones financieras y los usuarios de sus productos y servicios, y con “la finalidad de promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses”<sup>4</sup> de aquéllos, frente a dichas instituciones.

Para tales efectos, se da una breve explicación de lo que actualmente constituye el que podríamos llamar *derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera*, conformado por el conjunto de las legislaciones especializadas que además de regular el funcionamiento de las instituciones que se dedican en forma profesional y permanente a la intermediación financiera, consignan las facultades y atribuciones de que están investidas las autoridades que regulan, vigilan y supervisan a dichas entidades, entre las que se encuentra la CONDUSEF.

Por otra parte, y tomado en cuenta tanto el número como la complejidad de las leyes especiales que lo integran, coincidimos con los autores que sostienen que este *derecho financiero privado* es ya una disciplina autónoma y que, por tal motivo, debe dejar de ser considerado como una rama del derecho mercantil, ya que ello trae aparejadas consecuencias en el ámbito jurisdiccional, que se reflejan en la falta de especialización en esta importante rama del derecho que regula la intermediación financiera, en los tribunales, tanto del fuero común como del Poder Judicial Federal.

Por ser el ámbito de competencia de la CONDUSEF, también se presenta una breve exposición del sistema financiero mexicano, que entre otros

---

<sup>3</sup> Art. 4º, segundo párrafo, LPDUSF.

<sup>4</sup> Art. 5º LPDUSF.

participantes incluye: a las instituciones dedicadas profesional y permanentemente a la intermediación financiera en todas sus formas; a los grupos financieros en torno a los cuales se constituyen para ofrecer servicios integrados, así como a las entidades que les dan apoyo en sus operaciones, para concluir con una mención de las autoridades que regulan y supervisan todo el sistema, dentro de las cuales se encuentra el organismo mencionado.

Como es precisamente la CONDUSEF uno de los temas centrales de este trabajo, en el Capítulo Segundo se hace una descripción de sus principales características, que incluye además de sus antecedentes y causas que motivaron su creación, algunos aspectos relevantes como son: sus objetivos y fines, su naturaleza jurídica, su marco legal, su ámbito de competencia, sus órganos de gobierno y, desde luego, las facultades y otras atribuciones de las que ha sido dotado el mencionado organismo por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, para el cumplimiento de sus fines.

En el desarrollo de estos temas, hemos hecho hincapié en que la idea de crear un organismo como la CONDUSEF, se debió no sólo a la necesidad de brindar una protección al público que utiliza los servicios que prestan los diversos intermediarios financieros, sino también, con el fin de procurar la solución de controversias entre instituciones y usuarios en el ámbito administrativo, antes de que, sobre todo éstos últimos, tuvieran que recurrir a las instancias jurisdiccionales.

Tomando en consideración el hecho de que los procedimientos de conciliación y arbitraje son dos importantes herramientas de la CONDUSEF para dar solución a las aludidas controversias, en un capítulo por separado, y en forma independiente de las demás facultades, se exponen algunos conceptos de carácter general en relación con estos medios alternos de solución de conflictos, para después incluir ya en forma específica, las disposiciones previstas en la LPDUSF a las que las partes deberán sujetarse

cuando se sometían en forma voluntaria y a propuesta de la CONDUSEF, a dichos procedimientos.

Con el fin de determinar si la CONDUSEF ha funcionado como una instancia dentro del ámbito administrativo para resolver conflictos entre usuarios e instituciones, se hace un análisis de sus principales facultades y de lo que éstas pueden representar en beneficio de los derechos e intereses del público usuario de servicios financieros, para después presentar, más allá de consideraciones teóricas o académicas, los resultados obtenidos en su desempeño, tomando para ello como base, las cifras publicadas por la propia CONDUSEF en sus Anuarios Estadísticos de los últimos cuatro años<sup>5</sup>.

A la luz de los resultados obtenidos, se pone de manifiesto que la CONDUSEF, ha venido funcionando más como un organismo preventivo, que como una instancia en el ámbito de la administración, capaz de resolver controversias entre usuarios e instituciones financieras, lo que hace evidente la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales, que son los constitucionalmente competentes para la resolución de toda clase de litigios.

En tal virtud, se consideró indispensable presentar algunos aspectos relevantes, para los fines del presente trabajo, del Poder Judicial, no sin antes abordar primero la teoría de la División de Poderes adoptada en nuestra Carta Magna, según la cual es precisamente dicho Poder, el constitucionalmente competente para conocer y resolver conflictos en general, incluyendo desde luego los de carácter financiero.

Antes de proceder a la exposición de algunos rasgos del Poder Judicial, se planteó la posibilidad de sustituir a la CONDUSEF o convertirla, en un tribunal administrativo ya que la doctrina mexicana admite la existencia de tribunales que aun no dependiendo del Poder Judicial, tienen capacidad para

---

<sup>5</sup>Anuarios Estadísticos 2009, 20010, 2011 y 2012, cit. nota 196.

emitir fallos. Sin embargo, esta posibilidad fue desechada, ya que dichos tribunales tienen como finalidad resolver los conflictos entre la administración pública federal y los particulares y, en las controversias de carácter financiero, las partes en conflicto pertenecen a la esfera de los particulares.

Entre las características del Poder Judicial de nuestro país, hemos estimado importante señalar que, de acuerdo con la Constitución General de la República, en su aspecto orgánico dicho Poder tiene una naturaleza de *doble jurisdicción o jurisdicción concurrente*, pues el texto constitucional<sup>6</sup> prescribe que cuando se trate de controversias que sólo afecten intereses particulares, aun cuando sean materia federal, podrán conocer, además de los tribunales federales, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, por lo que tanto los primeros como los segundos, son competentes para conocer de la materia financiera, por caer en la hipótesis del precepto mencionado.

En vista de que tanto el fuero federal como el fuero común pueden conocer asuntos relacionados con la materia financiera cuando sólo se afecten intereses de particulares, nosotros hemos propuesto la creación de tribunales especializados en dicha materia tanto dentro del Poder Judicial Federal, como del de algunos Estados y del Distrito Federal, razón por la cual, se incluyeron los rasgos que consideramos de mayor importancia en relación con el tema que nos ocupa, de cada uno de los fueros mencionados, haciendo especial mención de los órganos jurisdiccionales encargados directamente de la aplicación de las leyes de carácter financiero.

Es importante destacar que como un argumento central de nuestra propuesta, se hace mucho énfasis, no sólo en la cada vez más compleja gama de operaciones que llevan a cabo en todas sus modalidades, los intermediarios financieros dedicados a dicha actividad, sino también, y sobre todo, en el conjunto de legislaciones especializadas que los regulan y que integran un *derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera* que, a

---

<sup>6</sup> Art.104, Frac. I, CPEUM.

nuestro juicio, debe ser considerado ya como una disciplina autónoma e independiente del derecho mercantil.

Todo lo anterior, hace cada vez más necesaria la creación de tribunales especializados en materia financiera, tanto en el Fuero Federal, como en los del fuero común del Distrito Federal y en los de algunas de las entidades federativas que por su tamaño e importancia lo ameriten, por lo que también en el presente trabajo nos hemos ocupado de hacer una breve referencia a los órganos que en cada uno de dichos tribunales, tiene atribuciones para crearlos.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

Antes de entrar de lleno al tema central de este trabajo, y con el fin de dejar establecido cuál es el campo de acción de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), es importante hacer una breve referencia al Sistema Financiero Mexicano y a lo que se podría denominar como Derecho Financiero Privado, como regulador de las entidades, organismos y dependencias que integran dicho Sistema.

### **I. El Derecho Financiero Privado**

**1. El derecho financiero como regulador de las finanzas privadas.** De acuerdo con Doricela Mabarak, las finanzas son la rama de la economía que se encarga del estudio de las normas que integran los sistemas y procedimientos encaminados a la obtención de recursos financieros, y agrega que, cuando la actividad financiera se refiere a entes y organismos particulares, se estará en el campo de las finanzas privadas, mientras que si los sujetos de esta actividad económica son los organismos públicos o del Estado, estaremos en el ámbito de las finanzas públicas.<sup>7</sup>

En relación con esta distinción, Fernando Hegewish sostiene que en materia financiera es posible distinguir dos campos:

[...] uno relativo a las finanzas del Estado, que la mayoría de los autores conoce con el nombre de Finanzas Públicas; y otro que originalmente estaba circunscrito al estudio de la actividad de la banca y que se ha ido ampliando a otras actividades distintas o complementarias, como es la intermediación en el mercado de valores, los contratos de seguros y

---

<sup>7</sup> Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, 2ª ed., México, McGraw-Hill, 2001, pp. 1 y 2

fianzas, las organizaciones y actividades auxiliares del crédito y otras que han venido a constituir un verdadero sistema financiero.<sup>8</sup>

Es generalmente admitido que el campo de las finanzas públicas o finanzas del Estado, es regulado por lo que podríamos llamar un *derecho financiero público*, mientras que el que se encarga del estudio de la actividad bancaria, bursátil, aseguradora, afianzadora, etc., y constituye lo que diversos autores han denominado finanzas privadas, es tutelado por lo que se podría denominar *derecho financiero privado*, o *derecho de la intermediación financiera*, que originalmente sólo incluía el estudio de la actividad de los bancos y que actualmente comprende la regulación de todas las entidades financieras y personas que de una manera u otra intervienen en todo lo relativo a la intermediación financiera, bajo la vigilancia y supervisión de las autoridades.

A este respecto, coincidimos con el Acosta Romero cuando afirma que se debe hablar de un *derecho financiero privado mexicano*, pues el antiguo marco ya ha quedado desbordado con motivo de las diversas reformas a las leyes financieras.<sup>9</sup>

Como lo expondremos más adelante, son precisamente las entidades financieras tanto bancarias como no bancarias, tuteladas por el conjunto de legislaciones que pertenecen al campo de este *derecho financiero privado* o *derecho de la intermediación financiera*, el ámbito de competencia del organismo que analizaremos en este trabajo.

De la Fuente Rodríguez, ha definido este derecho financiero que los tutela, como: “el conjunto de las legislaciones de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios, que regulan la creación, organización, funcionamiento y operación de dichas entidades, así como los términos en que

---

<sup>8</sup> Hegewish Díaz Infante, Fernando, *Derecho Financiero Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 1 y 2.

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, 8ª ed., México, Porrúa, 2000, p 127.

intervienen las autoridades financieras y la protección de los intereses del público”.<sup>10</sup>

Partiendo de este concepto, y de acuerdo con el mismo autor, se puede decir que el *derecho financiero privado* al que nos hemos venido refiriendo, se integra por normas de derecho bancario, bursátil, de seguros, de fianzas, de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, de las agrupaciones financieras, de las entidades de ahorro y crédito popular y de los sistemas de ahorro para el retiro y que cada uno de dichos ordenamientos, va a incluir los aspectos relativos a la constitución, funcionamiento, operación, prohibiciones, sanciones y disolución de las entidades financieras que regula, así como los relacionados con la intervención de las autoridades y la protección de los intereses del público.<sup>11</sup>

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el origen de las diversas legislaciones especiales que forman el marco legal del *derecho financiero privado* o *derecho de la intermediación financiera*, es el Poder Legislativo, y sus disposiciones obligan por igual a los particulares y a las autoridades encargadas de aplicarlas.

En consecuencia, las leyes que regulan esta rama del derecho, deben cumplir con determinados requisitos, que son comunes a todas ellas, a saber:

- El proceso legislativo da principio con la iniciativa prevista en el artículo 71 constitucional, que corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados;
- Por lo que se refiere a los requisitos para su vigencia, estas leyes deben ser aprobadas por el Congreso, promulgadas por el Ejecutivo y

---

<sup>10</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, 5ª ed., tomo I, México, Porrúa, 2007, p. 4.

<sup>11</sup> *Idem.*

publicadas en el Diario Oficial de la Federación, además de contar, según lo establecen los artículos 99 constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el refrendo del Secretario de Estado del ramo correspondiente, que en el caso de las leyes financieras es el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

- En cuanto a sus límites espaciales, las leyes que regulan la actividad financiera privada, como todas las leyes, se aplican únicamente en el territorio sujeto a la soberanía del poder público que les da vida.

**2. Marco legal del derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera.** Tal como se expondrá a continuación y como señala Guzmán Holguín, el marco legal que regula la actividad financiera privada en México es muy amplio y especializado y se integra por una gran diversidad de ordenamientos que van desde las leyes especiales emitidas por el Congreso, emanadas ya sea de la constitución o de los tratados internacionales suscritos por nuestro país, hasta un sinnúmero de reglamentos y circulares emitidos por las autoridades administrativas, sin que exista hasta fecha un código de *derecho financiero privado* que los aglutine.<sup>12</sup>

Por lo tanto, antes hacer mención de las distintas leyes especiales que integran el marco jurídico de la actividad financiera privada, y consecuentemente, del sistema financiero mexicano, primero nos referiremos a los ordenamientos en que se fundamentan dichas legislaciones, a saber: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo relativo a las facultades que se otorgan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como máxima autoridad de dicho sistema.

**A. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.** Constitucionalmente hay principios que dan base al Gobierno Federal para

---

<sup>12</sup>Cfr., Guzmán Holguín, Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, México, Porrúa, 2002, p. 41.

actuar en materia financiera. Tal es el caso de la fracción X del artículo 73, que otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de intermediación y servicios financieros, o los párrafos sexto y séptimo del artículo 28, que se refieren al establecimiento, objetivos y funciones del Banco Central.

***B. Los tratados internacionales.*** En un segundo lugar se encuentran los Tratados Internacionales, que sobre todo en esta materia, han influido, especialmente en las últimas décadas, en la realización de importantes cambios en el sistema financiero mexicano.

Baste mencionar que a partir del 22 de noviembre de 1993, en que el Senado de la República ratificó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el que se prevé una apertura gradual de los servicios financieros de Estados Unidos de América y Canadá respecto del mercado mexicano, la casi totalidad de las leyes especiales que tutelan el sistema financiero de nuestro país, han experimentado cambios tan importantes como el de permitir el establecimiento de filiales o subsidiarias de bancos y otras entidades financieras extranjeras, o la libre suscripción de las acciones representativas del capital social de dichas entidades, permitiendo la participación sin límite, de extranjeros en su capital.

***C. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).*** Como se verá más adelante, la LOAPF, en su artículo 31, es el ordenamiento que otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones necesarias para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende a la banca de desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito, así como en materia de seguros, fianzas y organizaciones auxiliares de crédito.

**D. Legislaciones especiales.** Son las leyes especiales que, como antes se menciona, regulan la creación y funcionamiento de los distintos intermediarios financieros que forman parte de este *derecho financiero privado o de la intermediación financiera* y que está compuesto por normas de derecho bancario, bursátil, de seguros, de fianzas, de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, de las agrupaciones financieras, de las entidades de ahorro y crédito popular y de los sistemas de ahorro para el retiro.

**E. Marco supletorio.** Que se integra por las legislaciones, usos y prácticas mercantiles, bancarias o bursátiles que las propias leyes especiales señalan para ser aplicadas en los casos no previstos en sus disposiciones.

**F. Reglas generales, circulares, oficios circulares y circulares telex.** También en este punto, debe subrayarse el hecho de que la mayoría de las disposiciones que regulan el sistema financiero mexicano, son lo que algunos autores, como el propio Acosta Romero, han denominado *leyes marco*, en las que se delegan una serie de facultades a las autoridades administrativas, de tal manera que también forman parte del marco legal aplicable a dicho sistema, las circulares, las circulares telex y los oficios circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México o de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.<sup>13</sup>

En relación con estas normas, coincidimos con Dávalos Mejía en subrayar que su texto será constitucional, siempre y cuando se cumpla con dos requisitos, a saber:

- Que su normatividad no sea excesiva del texto legal, y
- Que la autoridad que las haya emitido, tenga facultades para ello.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr., Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 128.

<sup>14</sup> Cfr., Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2002, p. 583.

**3. Autonomía del derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera.** Antes de iniciar la presentación del siguiente apartado, relativo al sistema financiero mexicano, he considerado la conveniencia de hacer una breve referencia al tema de la autonomía del *derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera*, ya que en este trabajo se intenta demostrar la conveniencia de crear tribunales especializados precisamente en dicha materia.

A este respecto, De la Fuente Rodríguez, se pregunta si este derecho financiero al que nos hemos venido refiriendo, sigue siendo una rama especializada del derecho mercantil o ya ha alcanzado la madurez suficiente para ser considerado como una disciplina jurídica autónoma, sobre todo, tomando en consideración que ya cuenta con independencia legislativa, sustancial, científica y didáctica, como lo exige la doctrina para considerarla como tal.<sup>15</sup>

Consideramos con el mencionado tratadista, que el conjunto de legislaciones especiales que integran este *derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera*, y que son precisamente las que tutelan no sólo todos los aspectos relativos a la creación y funcionamiento de los intermediarios financieros, sino también la intervención de las autoridades en la regulación, supervisión y vigilancia de las operaciones que realizan, “forman cada una de ellas un sistema ordenado e independiente, agrupado sistemáticamente” con principios generales propios, por lo que a nuestro juicio constituyen una verdadera rama autónoma del derecho, independiente del derecho mercantil.<sup>16</sup>

## **II. El Sistema Financiero Mexicano**

---

<sup>15</sup> Cfr., De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p. 7.

<sup>16</sup> *Ibidem.*, p. 8.

Una vez que ha quedado establecido el marco jurídico que en términos generales regula a las entidades que llevan a cabo la intermediación financiera, y que son éstas las que constituyen el campo de acción de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), consideramos necesario referirnos en forma resumida a los más recientes antecedentes y a la integración actual del sistema financiero mexicano, del que forman parte no sólo las instituciones financieras sobre las que ésta ejerce sus atribuciones y tiene competencia, sino también la propia CONDUSEF, como autoridad de dicho sistema.

**1. Antecedentes Inmediatos.** Es indudable que la evolución del sistema financiero de nuestro país está estrechamente ligada a la historia de la banca y el crédito. En la historia relativamente reciente de México, y tal como afirman Eduardo Villegas y Rosa María Ortega:

[...] los últimos treinta años del siglo XX se caracterizaron por grandes inestabilidades estructurales, oscilaciones notables en las políticas económicas, inflación, devaluaciones constantes, déficit en la balanza comercial, falta de disciplina fiscal y, como consecuencia, crisis recurrentes.<sup>17</sup>

De acuerdo con los mismos autores, la segunda parte del periodo comprende la reprivatización de la banca y una serie de reformas con las que se intenta estabilizar, fortalecer y modernizar el sistema financiero, para lo cual, se promulgaron nuevas leyes bancarias y de valores, se fomentó la banca múltiple y se abrió el mercado bancario al capital externo.<sup>18</sup>

Para Acosta Romero, en el sistema Financiero quedan comprendidas tanto las autoridades, como todos los que de alguna manera actúan en la materia del crédito, y agrega que:

---

<sup>17</sup> Villegas Hernández, Eduardo y Rosa María Ortega Ochoa, *Sistema Financiero de México*, México, McGraw Hill/Interamericana Editores, 2002, p. 64.

<sup>18</sup> *Idem.*

[...] aun cuando no existe una definición legal, en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, se establecía que: “el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y por los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares de crédito”.<sup>19</sup>

El citado autor resalta que a partir de 1940, las leyes han ido ampliando el espectro de los llamados intermediarios financieros, incluyendo dentro de este concepto a otras muchas y muy variadas entidades, y afirma que la expropiación bancaria en 1982, trajo la separación tajante de dos subsistemas dentro del sistema: por una parte las instituciones de crédito, que constituyen el grupo de los llamados *intermediarios financieros bancarios* y, por la otra, el grupo de los *intermediarios financieros no bancarios*, que prácticamente incluye a todos los demás.<sup>20</sup>

Actualmente, el sistema financiero mexicano agrupa a diversas instituciones y organismos interrelacionados que se caracterizan por realizar una o varias de las actividades tendientes a la captación, administración, regulación, orientación y, sobre todo, canalización de los recursos económicos tanto de origen nacional como internacional.

A este respecto, es importante mencionar que de acuerdo con el Registro de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES), al cierre de 2012 existían en México 4,950 instituciones financieras autorizadas y registradas ante la CONDUSEF, de las cuáles, conviene destacar por su importancia y número las siguientes.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 193 y ss.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuario Estadístico 2012*, México, Gobierno Federal, SHCP, pp. 15 y 197.

- Administradoras de Fondos para el Retiro	14
- Almacenes Generales de Depósito	20
- Casas de Bolsa	35
- Entidades de Ahorro y Crédito Popular	110
- Instituciones de Banca Múltiple	42
- Instituciones de Banca de Desarrollo	6
- Instituciones de Fianzas	15
- Instituciones de Seguros	102
- Sociedades Controladoras	24
- Sociedades de Inversión	566
- Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro	81
- Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (ENR)	3,693
- Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (ER)	24
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión	42
- Uniones de Crédito	123
- Otras	53

**2. Concepto.** De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, citado por Acosta Romero, *sistema* “es el conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”,<sup>22</sup> mientras que para Francisco Calvario, *sistema* es “la ordenación de elementos en movimiento continuo, que se condicionan y determinan recíprocamente y son vistos unitariamente”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 193 y ss.

<sup>23</sup> Calvario Guzmán, Francisco, apuntes de clase, *Derecho Presupuestario*, semestre 2001-2, Especialidad en Derecho Financiero, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho UNAM.

Con independencia del anterior concepto, nosotros consideramos que es posible definir un *sistema*, como el conjunto de elementos interconectados e interdependientes que forman un todo complejo.

En el sistema financiero mexicano encontramos la convergencia ordenada de un conjunto de variados elementos, como son las autoridades, las entidades financieras, el marco normativo, las operaciones o los usuarios, por mencionar sólo algunos, que se encuentran relacionados entre sí y en continuo movimiento, con el objetivo principal de canalizar los recursos del público hacia actividades productivas.

Tomando en cuenta lo anterior, estimamos que para obtener un concepto del sistema financiero mexicano, se deben considerar todos los elementos actuantes que lo integran, por lo que, para los fines que perseguimos en este trabajo, nosotros definiremos al sistema financiero como:

*El conjunto de instituciones financieras bancarias y no bancarias, dedicadas en forma profesional y permanente a la intermediación financiera; de grupos financieros que encabezados por una sociedad controladora, prestan diversos servicios financieros integrados; de sociedades que complementan la actividad de los anteriores o participan de una manera limitada en el sistema, y que, dentro de un marco normativo, tienen el objetivo principal de canalizar los recursos del público hacia actividades productivas, bajo la regulación, supervisión y vigilancia de las autoridades financieras.*

**3. Funciones e Importancia.** Arturo Rueda sostiene que uno de los elementos fundamentales de la economía del país es el sistema financiero, cuya principal finalidad consiste en captar los excedentes de efectivo y transferir los ahorros a

los demandantes de recursos, con lo que se propicia el desarrollo y crecimiento de la economía.<sup>24</sup>

En efecto, se puede afirmar que todas las instituciones financieras que forman parte de este sistema, tienen como objetivo central la movilización de recursos económicos de entidades superhabitarias, hacia otras entidades deficitarias, que pueden ser personas físicas, o personas morales, de derecho público o privado, incluyendo cualquier tipo de empresa, así como los gobiernos Federal y los estatales, los municipios y dependencias y organismos gubernamentales, que en determinado momento, requieren de dichos recursos para llevar a cabo sus proyectos de inversión.

Este objetivo puede realizarse por la vía del ahorro o la inversión de las personas físicas o morales, mediante la captación y canalización de recursos a través del sistema bancario o bien, cuando se trata de empresas privadas o entidades del sector público, a través de la emisión y colocación de valores entre los inversionistas, con los que éstos buscan obtener un rendimiento económico, a partir de su incursión en alguna de las modalidades del sistema.<sup>25</sup>

Por su parte, las entidades financieras integrantes del sistema que participan como intermediarios en estas operaciones, reciben de manera directa o indirecta, un beneficio económico por el desempeño de su actividad, ya sea por la vía de los diferenciales entre las tasas de interés activas y pasivas o mediante el cobro de comisiones por la prestación de sus servicios.

Para Eduardo Villegas y Rosa María Ortega, las principales funciones de un Sistema Financiero en un entorno capitalista consisten en:

- Propiciar la acumulación de capital para generar riqueza;

---

<sup>24</sup>Cfr., Rueda, Arturo, *Para Entender la Bolsa*, 2ª ed., México, Thomson, 2005, p 12.

<sup>25</sup>*Idem.*

- Contribuir en la asignación de la inversión para que, de manera eficiente, se destine a los usos más productivos, y
- Facilitar las transacciones para dar liquidez al sistema económico.<sup>26</sup>

Las funciones mencionadas tienen por objeto alentar el ahorro y canalizarlo vía crédito a fines productivos generadores de riqueza, producción y empleo.

Por su parte, Jesús De la Fuente Rodríguez, afirma que el sistema financiero tiene un papel fundamental dentro de la economía de cualquier país, principalmente, por los siguientes motivos:

- A través de las instituciones financieras se capta el ahorro del público y se canaliza hacia las actividades productivas, y
- El sistema financiero constituye la base principal del sistema de pagos<sup>27</sup> del país y facilita la realización de transacciones.<sup>28</sup>

**4. Marco Jurídico.** Como ya quedó anotado en el apartado 1.2 precedente, el marco jurídico del sistema financiero mexicano, tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y está integrado por el conjunto de legislaciones especiales que regulan la creación, funcionamiento y operación de las distintas entidades financieras que lo integran.

En términos generales, se puede decir que el marco legal que regula la materia financiera privada y, consecuentemente el sistema financiero que

---

<sup>26</sup> Villegas Hernández, Eduardo y Rosa María Ortega Ochoa, *op. cit.*, pp. 55 y ss.

<sup>27</sup> En la Frac. VIII del Art. 2 de la *Ley del Sistema de Pagos* se define a éste de la siguiente manera: "Sistema de Pagos: en singular o plural, los acuerdos o procedimientos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 3o. de esta Ley, que tengan por objeto la Compensación de Órdenes de Transferencia o la Liquidación de Órdenes de Transferencia Aceptadas. (La Nota es nuestra).

<sup>28</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

ahora nos ocupa, se encuentra constituido principalmente por las siguientes disposiciones:<sup>29</sup>

- Ley de Instituciones de Crédito (DOF de 18 de julio de 1990);
- Leyes Orgánicas de las instituciones de banca de desarrollo y Reglamentos Orgánicos de las mismas;
- Ley del Mercado de Valores (DOF de 30 de diciembre de 2005);  
Ley de Sociedades de Inversión (DOF de 4 de junio de 2001);
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (DOF de 14 de enero de 1985);
- Ley de Uniones de Crédito (DOF de 20 de junio de 2008);
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (Diario Oficial de 31 de agosto de 1935);
- Ley Sobre el Contrato de Seguro (DOF de 31 de agosto de 1935);
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas (DOF de 29 de diciembre de 1950);
- Ley de Ahorro y Crédito Popular (DOF 4 de junio de 2001);
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (DOF de 18 de junio de 1990);
- Ley de los Sistemas del Ahorro para el Retiro (DOF de 23 de mayo de 1996);
- Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (DOF 13 de agosto de 2009);
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (DOF de 15 de junio de 2007);
- Código de Comercio (DOF de 7 a 13 de octubre de 1889);
- Ley de Sociedades Mercantiles (DOF de 15 de septiembre de 1932);
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (DOF de 27 de agosto de 1932);
- Ley de Concursos Mercantiles (DOF de 12 de mayo de 2000);
- Código Civil Federal (DOF de 6 de enero de 1994);

---

<sup>29</sup> Las fechas de los Diarios Oficiales de la Federación que aparecen consignadas, corresponden a las primeras publicaciones de las disposiciones legales que se citan.

- Código Fiscal de la Federación (DOF de 31 de diciembre de 1981);
- Ley del Banco de México (DOF de 23 de diciembre de 1993);
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (DOF de 28 de abril de 1995);
- Ley de Protección al Ahorro Bancario (DOF de 19 de enero de 1999);
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (DOF de 18 de enero de 1999), y
- Reformas y Adiciones a las Legislaciones anteriores.

A estas leyes especiales, habrá que agregar, como parte del marco jurídico del sistema financiero, las denominadas *reglas generales*, las *circulares*, *oficios circulares* y *circulares telex* que emiten las autoridades financieras competentes, ya sean éstas centrales, autónomas, descentralizadas o desconcentradas, a las que las mismas leyes especiales facultan expresamente para expedirlas con el fin de adecuar el sistema legal o reglamentario del sistema, a las nuevas necesidades del mercado, sin necesidad de proceso legislativo alguno.<sup>30</sup>

**5. Integración.** Existen diversas clasificaciones en relación con la forma en que está integrado el sistema financiero mexicano. Sin embargo, conforme al concepto antes expuesto, y para efectos de este trabajo, hemos considerado la siguiente:

- Entidades financieras;
- Grupos financieros;
- Instituciones de servicios complementarios;
- Otras entidades, y
- Autoridades financieras.

A continuación presentaremos en forma breve, a los intermediarios financieros, a los grupos financieros, a las sociedades complementarias y a las

---

<sup>30</sup> Cfr., Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *op. cit.*, p. 583.

otras entidades a que se refiere nuestra definición, mismas a las que nos referiremos a continuación, con mención de las leyes especiales que las rigen, para después, exponer el grupo relativo a las autoridades, dentro del cual se encuentra incluida la CONDUSEF:

**A. Entidades Financieras.** Se trata de los intermediarios financieros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para captar, administrar, orientar y dirigir tanto el ahorro como la inversión del público, y que el mencionado autor agrupa de la siguiente manera:<sup>31</sup>

**a) Sector Bancario.** Las entidades financieras integrantes de este sector están reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito<sup>32</sup>, la Ley Orgánica del Banco de México y las Leyes Orgánicas de los bancos de desarrollo, y al él pertenecen:

- Instituciones de banca múltiple;
- Instituciones de banca de desarrollo;
- Financiera Rural, Organismo Descentralizado;
- Sociedades financieras de objeto limitado;<sup>33</sup>
- Filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como bancos múltiples o sociedades financieras de objeto limitado, y

---

<sup>31</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

<sup>32</sup> En el primer párrafo del Art. 3º de la *Ley de Instituciones de Crédito*, se omite a la Financiera Rural, Organismo Público Descentralizado, y a las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior organizadas como Bancos Múltiples o como Sociedades Financieras de Objeto Limitado, incluyéndose al Banco de México como integrante del sector bancario. Sin embargo y para los efectos de este trabajo, y como ya quedó anotado, nosotros hemos seguido la clasificación contenida en la obra del Dr. De la Fuente Rodríguez, Jesús, ya antes citada, y hemos considerado a las mencionadas entidades financieras como parte del Sector Bancario, y al Instituto Central como una autoridad del Sistema Financiero Mexicano.

<sup>33</sup> En los Arts. Quinto, Sexto y Décimo Sexto Transitorios del Decreto que reforma diversas disposiciones de diversas leyes financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2006, se establece que las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y operación de las sociedades financieras de objeto limitado, continuarán en vigor hasta los siete años después de dicho Diario Oficial, es decir, hasta el 17 de julio de 2013.

- Fideicomisos públicos de fomento económico del Gobierno Federal que realicen actividades financieras.

**b) Sector Bursátil.** Las entidades financieras integrantes de este sector están reguladas por la Ley del Mercado de Valores<sup>34</sup> y por la Ley de Sociedades de Inversión, y al él pertenecen:

- Casas de bolsa;
- Instituciones de crédito;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- Administradoras de fondos para el retiro (AFORES);<sup>35</sup>
- Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión;
- Entidades financieras autorizadas para actuar con el carácter de distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, y
- Filiales de instituciones financieras del exterior que se organicen como alguna de las anteriores.

**c) Sector Asegurador.** Estas entidades están tuteladas por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros,<sup>36</sup> y al él pertenecen:

- Instituciones de seguros;
- Sociedades mutualistas de seguros;
- Intermediarios de reaseguro, y

---

<sup>34</sup> En el Art. 113 de la *Ley del Mercado de Valores*, no se incluye como intermediarios bursátiles a las filiales de instituciones financieras del exterior que se organicen como alguna de las entidades mencionadas en dicho precepto.

<sup>35</sup> En la clasificación que hemos adoptado en el presente trabajo, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) también pertenecen al Sector de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR).

<sup>36</sup> En el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de abril de 2013, se publicó la *Nueva ley de Instituciones de Seguros y Fianzas*, la que, de conformidad con su Artículo Primero Transitorio entrará en vigor a los setecientos treinta días naturales siguientes a su publicación, es decir, el 4 de abril de 2015, abrogando tanto la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, como a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Dirección General de Servicios de Asesoría y Análisis, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6138.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6138.pdf).

- Filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como instituciones de seguros.

**d) Sector Afianzador.** Las entidades financieras integrantes de este sector están reguladas por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas,<sup>37</sup> y al él pertenecen:

- Instituciones de fianzas, y
- Filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como instituciones de fianzas.

**e) Sector de las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.** Las entidades financieras integrantes de este sector están reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y la Ley de Uniones de Crédito, y a él pertenecen:

**i) Organizaciones Auxiliares del Crédito.**

- Almacenes generales de depósito;
- Arrendadoras financieras;<sup>38</sup>
- Empresas de factoraje financiero;<sup>39</sup>
- Uniones de crédito,<sup>40</sup> y
- Filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como organizaciones auxiliares del crédito.

---

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> Como ya quedó explicado en la Nota 25, en el Art. Tercero Transitorio del Decreto que reforma diversas disposiciones de diversas leyes financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2006, se establece que las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y operación de arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero, continuarán en vigor hasta los siete años después de dicho Diario Oficial, es decir, hasta el 17 de julio de 2013.

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 2008, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se crea la *Ley de Uniones de Crédito* y se deroga el Capítulo III del Título Segundo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en el que se regulaban estas entidades.

**ii) Actividades Auxiliares del Crédito.**

- Casas de cambio, y
- Sociedades financieras de objeto múltiple (reguladas y no reguladas).

**f) Entidades de Ahorro y Crédito Popular.** Las entidades financieras integrantes de este sector están reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular y por la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y al él pertenecen:

- Sociedades financieras populares;
- Sociedades financieras comunitarias;
- Organismo de integración financiera rural, y
- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.<sup>41</sup>

**g) Sector de los Sistemas del Ahorro para el Retiro.** Las entidades financieras integrantes de este sector están reguladas por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y al él pertenecen:

- Administradores de fondos para el retiro (AFORES),<sup>42</sup> y
- Sociedades de inversión especializadas para el manejo de fondos para el retiro (SIEFORES).

**B. Grupos Financieros.** Se encuentran tutelados por la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y son aquéllos autorizados discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ofrecer servicios financieros integrados, utilizando denominaciones iguales o semejantes

---

<sup>41</sup> Actualmente están reguladas por la *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo*.

<sup>42</sup> Como ya se explicó, en la clasificación adoptada en este trabajo, las AFORES también forman parte de las entidades financieras que integran el Sector Bursátil.

En el artículo 7 del ordenamiento mencionado, se establece que los grupos financieros son aquéllos que estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes:

- Almacenes generales de depósito;
- Casas de cambio;
- Instituciones de fianzas;
- Instituciones de seguros;
- Casas de bolsa;
- Instituciones de banca múltiple;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- Distribuidoras de acciones de sociedades de inversión;
- Administradoras de fondos para el retiro, y
- Sociedades financieras de objeto múltiple.

De acuerdo con el segundo párrafo del mismo precepto, el grupo financiero podrá formarse con cuando menos dos de las entidades financieras señaladas, las que podrán ser del mismo tipo. Como excepción a lo anterior, un grupo financiero no podrá formarse sólo con dos sociedades financieras de objeto múltiple.

**C. Sociedades de Servicios Complementarios.** Son las entidades autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para prestar directa o indirectamente a los intermediarios financieros, servicios complementarios que de alguna manera los auxilian en la realización de su objeto o de su administración.

Como ejemplo de estas sociedades de servicios complementarios, se pueden mencionar, entre otras, a las sociedades financieras de información crediticia, las inmobiliarias bancarias, las sociedades de transporte aéreo para ejecutivos, las operadoras de los sistemas de cómputo, la Asociación de Banqueros y otras asociaciones de intermediarios financieros, las sociedades

calificadoras de valores, el Instituto para el Depósito de Valores, la Bolsa Mexicana de Valores, los ajustadores de seguros o los organismos auto regulatorios bancarios.<sup>43</sup>

**D. Otras Entidades.** En este grupo se incluyen entidades financieras que sólo participan en forma limitada dentro del sistema, como son las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, o las oficinas y corresponsales de bancos mexicanos en el extranjero o los corresponsales de bancos extranjeros en nuestro país, que sólo pueden proporcionar información sobre operaciones activas, o bien que realizan actividades activas o pasivas, exclusivamente con residentes fuera del país.

**E. Autoridades.** Para Luis Manuel Meján el elemento personal del sistema financiero incluye dos grandes grupos: el de las entidades públicas o privadas dedicadas en a la intermediación, que son a las que nos hemos referido en los apartados precedentes, y en un segundo grupo, las autoridades que regulan el mercado financiero y que además de ser responsables de la planeación económica, han sido específicamente creadas para regular, supervisar o autorizar a las entidades que integran el sistema financiero de nuestro país.<sup>44</sup>

Una vez expuesto el primer grupo, en el presente apartado presentaremos de una manera objetiva y no analítica, a las principales autoridades financieras que tienen competencia para diseñar, dirigir, regular, autorizar, modificar, interpretar o sancionar las actividades de las entidades financieras.

---

<sup>43</sup> Los organismos auto regulatorios bancarios previstos recientemente en la *Ley de Instituciones de Crédito*, tendrán por objeto implementar estándares de conducta y operación entre sus miembros, a fin de contribuir al sano desarrollo del sector, y aunque están incluidos en el artículo 3º de dicho ordenamiento como parte del Sector Bancario, tomando en cuenta sus funciones, nosotros los hemos considerado como entidades de servicios complementarias o de apoyo a dicho sector.

<sup>44</sup>Cfr., Meján, Luis Manuel, *Sistema Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 2008, p. 41.

A este respecto, es importante mencionar que se ha omitido la competencia que pueden tener en las actividades financieras, otras dependencias como la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje así como los gobiernos estatales o municipales y otras entidades, por considerar que no guardan una relación directa con el tema que estamos abordando.

Se debe señalar, que el grupo integrado por las autoridades financieras ha venido sufriendo importantes cambios, sobre todo a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado, con motivo de la estatización y privatización de los bancos, y que dicho grupo, actualmente está formado no sólo por el conjunto de dependencias y organismos autónomos y desconcentrados del Estado que tienen a su cargo principalmente las funciones de regulación, supervisión y vigilancia, sino también, por las entidades desconcentradas a las que corresponde la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros, de acuerdo con lo siguiente:

***a) Entidades y organismos con funciones de regulación, supervisión y vigilancia:***

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
- Banco de México (B de M);
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV);
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), y
- Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

***b) Organismos a los que corresponde la protección de los intereses de los usuarios del sistema financiero:***

- Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), y

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

En vista de su importancia y del papel preponderante que juegan dentro del sistema financiero, a continuación nos referiremos, tomando como base las atribuciones que les confieren las leyes respectivas, a los principales objetivos y funciones de cada una de los primeros seis organismos, dependencias o entidades mencionados como autoridades financieras, para después exponer con más detalle y en forma más analítica, las características, facultades y atribuciones principales de la CONDUSEF:

**a) Entidades y organismos con funciones de regulación, supervisión y vigilancia del sistema financiero.** Dentro de estas entidades se encuentran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México (BdeM) y las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores (CNBV), de Seguros y Fianzas (CNSF) y la de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), a las que nos referiremos a continuación.

- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** De acuerdo con las facultades que le otorga el ya antes citado artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la regulación y supervisión del sistema financiero, corresponde al Gobierno Federal, a través del Congreso de la Unión, y al Ejecutivo, a través de la SHCP, lo que convierte a esta dependencia en el órgano más importante del Gobierno Federal en materia financiera, pues tiene a su cargo la rectoría del sistema financiero.

Aun cuando a lo largo de su existencia se ha cambiado su denominación y se le han otorgado, modificado, suprimido y devuelto diversas atribuciones, según Decretos dictados entre 1917 y 1958, se ha conservado su denominación como Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, se debe destacar que con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la mencionada dependencia en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la estatización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Posteriormente, y a fin de contribuir a la recuperación económica, el 21 de febrero de 1992, mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la LOAPF, se dispuso la fusión con el carácter de fusionante de la SHCP con la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En la actualidad, y para el cumplimiento de sus funciones, la SHCP está dotada de diversas facultades que se encuentran establecidas no sólo en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en su Reglamento Interior, sino también en las distintas leyes especiales que regulan a las entidades financieras que forman parte del sistema, a las que ya antes nos hemos referido.

El fundamento legal de esta dependencia, se encuentra en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la que distribuirá los negocios administrativos de la Federación, los cuales estarán a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica, integrarán la Administración Pública Centralizada, por lo que la SHCP es una dependencia centralizada, integrante del Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular es designado por el Presidente de la República.

La LOAPF, en su artículo 31 le otorga sus principales atribuciones, de las que se destacan, en relación con el tema que nos ocupa, las siguientes:

- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito Frac. VII), y
- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y organizaciones y actividades auxiliares del crédito Frac. VIII).

En cumplimiento de tales facultades y atribuciones, y de acuerdo con lo dispuesto por la LOAPF y por su Reglamento Interior, la SHCP realiza, entre otras, las siguientes funciones:<sup>45</sup>

- Orienta la política de las entidades financieras del sistema financiero, e instrumenta su funcionamiento, proponiendo líneas de política financiera, crediticia, bancaria y monetaria;
- Se encarga de adecuar el marco institucional, legal y estructural del sistema financiero, incorporando los requerimientos de los intermediarios a las condiciones económicas y financieras que vayan surgiendo;
- Autoriza y otorga concesiones para la constitución y operación de sociedades de inversión, casas de bolsa, bolsas de valores y sociedades de depósito, y autoriza y/o aprueba diversos actos que pretendan realizar las entidades financieras;
- Coordina a las Instituciones de banca de desarrollo, y actúa como Coordinadora del Sector donde se ubican las entidades financieras del sector público;
- Emite disposiciones y reglas de carácter prudencial y es la encargada de interpretar las normas financieras para efectos administrativos;

---

<sup>45</sup>Cfr., De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p. 103.

- Interviene en la persecución de los delitos financieros previstos en las leyes financieras;
- Recibe y resuelve recursos contra resoluciones dictadas por otras autoridades y aplica sanciones, y
- Participa en las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y en la de Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.

- **Banco de México (BANXICO).** Aunque la idea de un Banco Central tuvo su origen en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, la Ley que crea al Banco de México no fue publicada sino hasta el 30 de agosto de 1925, en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha, con lo que dicha Institución pudo ser inaugurado el 1º de septiembre del mismo año, fundamentando su existencia en el artículo 28 de la Carta Magna promulgada en 1917 y en la Ley que crea el Banco de México.

La Ley Orgánica del Banco de México sufrió múltiples modificaciones: Desde sus orígenes y hasta 1982, el Banco de México tuvo la forma de una sociedad anónima, con control mayoritario del Estado, con la facultad exclusiva, como todo banco central, de emitir billetes y acuñar moneda, encargándose de la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de intereses, del cambio sobre el exterior y de actuar como asesor financiero y banquero del Gobierno Federal.

En el año de 1984, Banxico dejó de funcionar como sociedad anónima para convertirse en el organismo público descentralizado Banco de México (Banxico), con personalidad jurídica y patrimonio propios, manteniendo esta naturaleza jurídica en su Ley Orgánica, hasta el mes de agosto de 1993, en que se convirtió en un organismo autónomo del Gobierno Federal.<sup>46</sup>

En efecto, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 20 de agosto de 1993, se reformó el artículo 28 de la Constitución Política de

---

<sup>46</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *op. cit.*, p. 613

los Estados Unidos Mexicanos, para crear un Banco Central Autónomo el que, de acuerdo con el párrafo sexto de dicho precepto, tendrá como objetivo prioritario, *“procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional”* y al que por virtud de la autonomía de la que fue dotado, *“ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento”*.

Además de lo anterior, y de acuerdo con el párrafo séptimo del mencionado precepto constitucional

*[...]“el banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia [...]”*

Con posterioridad, en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, fue publicada la Ley del Banco de México, en vigor a partir del 1º de abril de 1994, en la que se señala que el Banco de México deja de formar parte de la Administración Pública Federal, dotándosele de autonomía en el ejercicio de sus funciones y de su administración.<sup>47</sup>

Aun cuando la principal finalidad del Banco de México es proveer a la economía del país de moneda nacional y encargarse del manejo autónomo de la política monetaria, con el objetivo central de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, también participa en el diseño y dirección de la política económica en coordinación con el Ejecutivo, a través de la SHCP, y de la política cambiaria que, con su participación, conduce dicha Secretaría.

Por otra parte, y de acuerdo con su Ley Orgánica, el Instituto Central tendrá como otra finalidad, promover el sano desarrollo del sistema financiero, así como propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, para lo cual, se le confieren importantes facultades en relación con la regulación de la

---

<sup>47</sup> Cfr., De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p.119.

actividad de los intermediarios financieros, todo lo que necesariamente lo lleva a tener una importante intervención como autoridad de dicho sistema.

Por lo que respecta a las funciones del Banco de México como participante y como autoridad del sistema financiero, se pueden destacar, entre otras, las siguientes funciones:

- Otorgar créditos al gobierno federal y a las instituciones de crédito y al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB);
- Señalar tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos, y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen dichas instituciones;
- Obtener créditos de personas morales domiciliadas en el exterior y constituir depósitos bancarios de dinero;
- Emitir bonos de regulación monetaria que se considerarán títulos de crédito y operar con estos bonos, con valores a cargo del gobierno federal, con bonos bancarios y demás títulos emitidos por instituciones de crédito;
- Actuar como acreedor o prestamista de última instancia para las instituciones de crédito cuando se presente una corrida bancaria o demanda súbita de dinero;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito y de valores; recibir depósitos de dinero y de títulos o valores en custodia o en administración;
- Mantener a las instituciones de banca múltiple una cuenta que se denomina *Cuenta Única*, para que el Banco de México cuente con instrumentos adicionales para el eficaz manejo de la política monetaria, y
- Como autoridad del sistema financiero, puede también imponer sanciones a las entidades financieras, a fin de preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en su Ley.

- **Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).** Por su ámbito de competencia y facultades, a nuestro juicio se trata del organismo de supervisión y vigilancia más importante del sistema financiero, que tiene como antecedentes a la Comisión Nacional Bancaria (CNB), creada por Decreto de 24 de diciembre de 1924 y la Comisión Nacional de Valores (CNV), creada por Decreto del 11 de febrero de 1946.

Sin embargo, con el propósito de unificar las labores de supervisión, inspección y vigilancia, por Decreto de 23 de diciembre de 1970, la Comisión Nacional de Seguros (CNS), se incorporó a la CNB, para formar la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ampliando su esfera de competencia.<sup>48</sup>

En la década de los años ochenta, existían, por una parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, con facultades de supervisión y vigilancia a instituciones de crédito, organizaciones auxiliares, tales como arrendadoras financieras y empresas de factoraje, incluyendo actividades derivadas del contrato de seguro y, por la otra, la Comisión Nacional de Valores, con atribuciones en materia de valores.<sup>49</sup>

Más tarde, por Decreto de 28 de diciembre de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1990, se escindió la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Comisión Nacional Bancaria, para la atención de todo lo relacionado con las instituciones de crédito y en Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para todo lo concerniente a la actividad aseguradora y afianzadora.<sup>50</sup>

El Decreto mencionado, entró en vigor el 4 de enero de 1990, por lo que, a partir de esa fecha, los organismos reguladores del Sistema Financiero Mexicano, quedaron integrados por la SHCP con tres dependencias:

---

<sup>48</sup> Cfr., Sánchez Flores, Octavio Guillermo de Jesús, *La Institución del Seguro en México*, México, Porrúa, 2000, pp. 44 y ss.

<sup>49</sup> Cfr., Carvallo Yáñez, Erick, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*, octava edición, México, Porrúa, 2010, p. 369.

<sup>50</sup> Sánchez Flores, Octavio Guillermo de Jesús, *op. cit.*, pp. 44 y ss.

- Comisión Nacional Bancaria;
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y
- Comisión Nacional de Valores.

Para el año de 1996, la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores se fusionaron creándose la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que es como viene funcionando.<sup>51</sup>

En esa virtud, la CNBV, tal y como ahora la conocemos, es un órgano desconcentrado de la SHCP, creado por la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, con el objetivo central de supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades y a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

En efecto, de conformidad con lo que señala el artículo 2º de su Ley, la CNBV “tendrá por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia, a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano” que la propia Ley señala, “a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público”.

No obstante ser un órgano desconcentrado de la SHCP, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones, la Ley de la CNBV la ha dotado de autonomía técnica para el desempeño de sus funciones de supervisión y de facultades ejecutivas, por lo que las medidas que adopte, no estarán sujetas a la aprobación de la SHCP.

La supervisión que corresponde a la CNBV, abarca a la mayoría de las entidades del sistema financiero, con excepción de las instituciones del Sector Asegurador y Afianzador y de las de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. De

---

<sup>51</sup> *Idem.*

acuerdo con las fracciones IV y V del artículo 3º y con el artículo 4º de su Ley, corresponde a la CNBV, la supervisión de las siguientes entidades financieras:

- Sociedades controladoras de grupos financieros;
- Instituciones de crédito;
- Casas de bolsa;
- Especialistas bursátiles;<sup>52</sup>
- Bolsas de valores;
- Sociedades de inversión;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión;
- Almacenes de generales de depósito;
- Uniones de crédito;
- Arrendadoras financieras;
- Empresas de factoraje financiero;
- Sociedades de ahorro y préstamo;
- Casas de cambio;
- Sociedades financieras de objeto limitado;
- Sociedades financieras de objeto múltiple reguladas;
- Sociedades financieras populares;
- Instituciones para el depósito de valores;
- Contrapartes centrales;
- Instituciones calificadoras de valores;
- Sociedades de información crediticia;
- Sociedades financieras comunitarias sujetas a la supervisión de la CNBV;
- Organismos de integración financiera rural;
- Otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras respecto de las cuales la CNBV tenga facultades de supervisión;

---

<sup>52</sup> Aún cuando la fracción IV del artículo 2º de la LPDUSF los incluye entre las instituciones financieras que en dicho precepto se mencionan, en la práctica los especialistas bursátiles no existen.

- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo sujetas a la supervisión de la CNBV a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo;<sup>53</sup>
- Las federaciones y el fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular;
- El fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;
- Entidades financieras del fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y
- Personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes financieras.

Como es lógico suponer si se toma en cuenta el ámbito de competencia de la CNBV, sus atribuciones son amplísimas, y se encuentran consignadas tanto en su Ley Orgánica, como en el cuerpo de las diversas legislaciones especiales que regulan a las entidades del sistema financiero. Sin embargo, y ante la imposibilidad de exponer todas ellas, en este trabajo sólo nos referiremos a las que hemos considerado como las más relevantes para el tema que estamos abordando:

- **La supervisión.** La CNBV puede realizar la supervisión no sólo de las entidades a arriba mencionadas, y que son a las que se refieren los artículos 3º y 4º de su Ley, sino también de las personas físicas y morales cuando realicen alguna de las actividades de las previstas en las leyes financieras.

El artículo 5º de la Ley que regula a la Comisión, establece que la supervisión de las entidades financieras se sujetará al reglamento que emita el Ejecutivo, el que deberá comprender las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

---

<sup>53</sup> Tratándose de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, únicamente corresponde a la CNBV la supervisión de aquellas con niveles de operación I a IV a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Art. 4º, párrafo segundo), *Ley de la CNBV*.

De acuerdo con el mismo artículo, la supervisión de las entidades financieras tiene por objeto evaluar los riesgos a los que están sujetos los sistemas de control de su administración, a fin de que dichas entidades mantengan una adecuada liquidez, solvencia, estabilidad y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.

El mismo precepto señala que la inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones, auditorias de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, y que la vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en dichas entidades y en el sistema financiero en su conjunto.

Según el mismo dispositivo legal antes citado, la prevención y corrección, se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades, los cuáles se establecerán cuando dichas entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, su solvencia o su estabilidad.

Esta supervisión de la CNBV, se lleva a cabo a través de los procedimientos de vigilancia *extra situ* o de gabinete y de inspección *in situ*. El primero de ellos, de vigilancia, se realiza desde las oficinas de la Comisión, y consiste en el seguimiento y análisis de la información económica y financiera que las instituciones financieras proporcionan, tanto a las autoridades, como al mercado en general.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup>Cfr., De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, pp. 167 y ss.

El segundo de dichos procedimientos, el de inspección, se practica en las oficinas de las entidades sujetas a la supervisión, a través de la presencia física de un inspector de la Comisión en la institución, que tiene por objeto verificar su situación financiera, sus operaciones, su administración, sus controles internos y el cumplimiento de las disposiciones correspondientes.<sup>55</sup>

- **La regulación.** Por lo que se refiere a la llamada regulación prudencial que lleva a cabo la CNBV, a la que se refiere la fracción II del artículo 4º de su Ley, ésta consiste en un conjunto de normas y controles a las que ya se hizo mención en el apartado donde se expuso el marco jurídico del sistema financiero, y a las que en forma obligatoria deben sujetarse las entidades financieras a las que vayan dirigidas y cuya supervisión recae en el ámbito de competencia de la Comisión.

Según Carvallo Yáñez, mediante estas circulares, la CNBV debe validar las disposiciones que emitan tanto la SHCP como el Banco de México.<sup>56</sup>

Dentro de esta regulación prudencial, se puede incluir la emisión de normas con las que se pretende asegurar que las entidades financieras proporcionen la información necesaria que permita conocer los riesgos que puedan existir en las transacciones financieras que realizan, corregir fallas de mercado y limitar la toma excesiva de riesgos.

- **Otras facultades.** Dentro de las facultades y atribuciones que tanto su Ley, como las distintas leyes financieras otorgan a la CNBV, se encuentran las que, por su trascendencia en el sistema financiero, se mencionan a continuación:

---

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Cfr.*, Carvallo Yáñez, Erick, *op. cit.*, p. 374

**i) De autorización.** Es importante mencionar que entre las facultades que las diversas leyes especiales confieren a la CNBV, está la de autorizar la constitución y operación, así como la determinación del capital mínimo fijo de las entidades financieras que señalan dichas leyes.

Asimismo, la CNBV tiene la facultad de autorizar a las personas físicas que celebren operaciones con el público, tales como asesoría, promoción, compra y venta de valores o como apoderados de los intermediarios bursátiles, estos últimos, en los términos que señalen las leyes aplicables.

**ii) De sanción.** La CNBV tiene también la facultad de imponer sanciones administrativas o disciplinarias a los intermediarios financieros cuando transgreden las disposiciones contenidas en las leyes especiales que los regulan o cuando en su desempeño no se sujetan a las reglas generales emitidas por la autoridad financiera.

La CNBV puede ordenar la suspensión de operaciones de las entidades, así como la suspensión de cotizaciones de valores cuando existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones que no estén conformes con los sanos usos y prácticas bursátiles.

La Comisión puede asimismo, determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión, veto o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios y demás personas que puedan obligar a las entidades financieras, de conformidad con las leyes financieras respectivas.

**iii) De registro.** Es una importante facultad de la CNBV llevar el Registro Nacional de Valores y certificar la inscripción de los mismos, así como autorizar, suspender o cancelar dicha inscripción.

**iv) De intervención gerencial o administrativa.-** También tiene facultades la Comisión, para intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades financieras, cuando se trate de normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez.

**v) De protección al público.** La fracción IX del artículo 4º de su Ley, señala que la Comisión debe procurar, a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan el sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios en los términos concertados con los usuarios.

En relación con esta fracción, Carvallo Yáñez afirma que la facultad que en ella se contiene, constituye un desatino legislativo ya que, por una parte, dentro de las leyes que regulan el sistema financiero se encuentran las relativas a los seguros y fianzas que no están bajo la tutela de la CNBV, y por la otra, los servicios financieros que se prestan al público, no son sólo los que brindan las entidades sujetas a la supervisión y vigilancia de dicha Comisión.<sup>57</sup>

Con independencia de lo anterior, debe señalarse que con motivo de la creación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), a partir del 18 de enero de 1999, desapareció la función de orientación, conciliación y arbitraje que para la protección de los intereses del público, venía desempeñando hasta esa fecha la CNBV.

- **Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).** El origen de la Comisión Nacional de Seguros (CNS), se encuentra en el Decreto que Reforma la Ley de Instituciones de Seguros, de fecha 18 de febrero de 1946 y su nacimiento, el 14

---

<sup>57</sup> Cfr., Carvallo Yáñez, Erick, *op. cit.*, pp. 375 y 376.

de septiembre del mismo año, con la expedición del Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros.<sup>58</sup>

A partir de su creación, la CNS ha sufrido diversos cambios tanto en su estructura como en sus facultades hasta convertirse en la actual Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

En efecto, aunque la CNS ya existía con anterioridad, a partir de 1970 desapareció para fusionarse con la CNB y formar la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que funcionó hasta el año de 1990, en que se escindió para funcionar como Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), para la atención de todo lo relacionado con la actividad aseguradora y afianzadora.<sup>59</sup>

Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1991, se crea el Reglamento Interior de la CNSF<sup>60</sup> como un órgano desconcentrado de la SHCP, con las facultades y atribuciones que le confieren la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS), la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF), así como otras leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables, en relación con las funciones de inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones, sociedades, personas y empresas a que dichas leyes se refieren, así como del desarrollo de los sectores asegurador y afianzador del país, para lo cuál contará con facultades y autonomía en los términos de dichos ordenamientos.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Cfr., Sánchez Flores, Octavio Guillermo de Jesús, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> Este Reglamento fue abrogado por Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 2004.

<sup>61</sup> En el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de abril de 2013, se publicó la *Nueva ley de Instituciones de Seguros y Fianzas*, la que, de conformidad con su Artículo Primero Transitorio entrará en vigor a los setecientos treinta días naturales siguientes a su publicación, es decir, el 4 de abril de 2015, abrogando tanto la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, como a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Dirección General de Servicios de Asesoría y Análisis, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6138.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6138.pdf). Véase nota 30.

La CNSF tiene como misión “garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apeguen a lo establecido por las leyes”.<sup>62</sup>

De acuerdo con el artículo 1º de su Reglamento de Inspección y Vigilancia, la CNSF tiene a su cargo la supervisión y vigilancia de las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas de seguros, las instituciones de fianzas y demás personas y empresas sujetas a las mismas conforme a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS), la Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF), así como otras leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables en materia de seguros y fianzas. Asimismo, la CNSF tiene a su cargo:<sup>63</sup>

- La inspección y vigilancia de las empresas de seguros y de fianzas;
- La aplicación de la Ley General de de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas;
- Garantizar que se mantengan los niveles de seguridad, estabilidad, solvencia y liquidez de las empresas y sociedades mutualistas de seguros, así como de las instituciones de fianzas,<sup>64</sup> y
- Que se registren las notas técnicas, los procedimientos de cálculo de primas, los recargos, los gastos de adquisición, la documentación contractual, y los demás elementos que inciden en los factores de seguridad y solvencia de las mencionadas instituciones de seguros y de fianzas.

Finalmente, y al igual que en el caso de la CNBV, con motivo de la creación de la CONDUSEF, el 18 de enero de 1999, también se desaparece la función de orientación, conciliación y arbitraje que venía desempeñando la CNSF.

---

<sup>62</sup>Página de Internet de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), [www.cnsf.gob.mx](http://www.cnsf.gob.mx).

<sup>63</sup>Cfr. Sánchez Flores, Octavio Guillermo de Jesús, *op. cit.*, p. 47.

<sup>64</sup>Cfr., Sánchez Flores, Octavio Guillermo de Jesús, *El Contrato de Fianza*, México, Porrúa, 2001, pp. 56 y ss.

**- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).**

Según se señalaba en su primer capítulo, la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1994,<sup>65</sup> abrogada en 1996 por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 1996, tenía

“[...] por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, previstos en esta Ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado”.

En el mismo precepto se señalaba que la coordinación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están “a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, lo que dio lugar a la creación de este organismo, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, que tiene por objeto la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro.

De conformidad con el artículo 5º de la vigente LSAR, entre las principales atribuciones de la CONSAR, se encuentran las siguientes:

- Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, los aspectos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro;
- Emitir regulación prudencial y expedir disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento y participación en el sistema;
- Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;

---

<sup>65</sup>La Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de 1994, fue abrogada por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 1996.

- Otorgar y revocar las autorizaciones o concesiones a que se refiere la LSAR, así como realizar la supervisión de los participantes del mencionado sistema e imponer multas y sanciones;
- Realizar la supervisión de los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro;
- Operar y/o administrar la Base de Datos Nacional SAR;
- Rendir un informe trimestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro;
- Establecer medidas para proteger los recursos de los trabajadores cuando se presenten circunstancias atípicas en los mercados financieros, así como dictar reglas para evitar prácticas que se aparten de los sanos usos comerciales, bursátiles o del mercado financiero;
- Dar a conocer a la opinión pública, cuando menos en forma trimestral, reportes sobre comisiones, número de trabajadores registrados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, y
- Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

Tomando en cuenta que los sistemas de ahorro para el retiro involucran operaciones bancarias, bursátiles y de seguros, la CONSAR puede supervisar todas las operaciones relacionadas con dicho sistema, con independencia de la entidad financiera que las realice, pero en especial, le corresponde la inspección y vigilancia de las siguientes instituciones:<sup>66</sup>

- Administradoras de fondos para el retiro (AFORES);
- Sociedades de inversión especializadas en fondos de ahorro para el retiro (SIEFORES);
- Instituciones de crédito y de seguros en lo que se refiere a su participación en el Sistema de Ahorro para el Retiro, y
- Cualquier otra entidad que participe de alguna manera en el sistema.

---

<sup>66</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p. 245.

Al igual que sucedió con la CNBV y la CNSF, con motivo de la creación de la CONDUSEF, las facultades de la CONSAR relativas a la protección de los intereses de los trabajadores o sus beneficiarios, así como de los patrones en contra de las entidades financieras que participan del SAR, pasaron a la primera de las Comisiones mencionadas.

***b) Organismos encargados de la Protección de los intereses del Público.***

Las autoridades del sistema financiero que han sido consideradas como encargadas de la protección de los intereses del público, son el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF).

- ***Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).*** El IPAB fue creado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1999, para sustituir al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que era un fideicomiso administrado por el Banco de México.

De conformidad con su artículo 1º, la LPAB tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y condiciones que la propia Ley determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

En su artículo 2º la LPAB señala que el sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios

con domicilio en el Distrito Federal, denominada Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), por lo que, la constitución, funcionamiento, operación, control y evaluación del IPAB, están tutelados por el ordenamiento mencionado.

Por su naturaleza jurídica de organismo desconcentrado, y de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º de la LOAPF, el IPAB se ubica dentro de la Administración Pública Paraestatal.

Según se establece en el artículo 67 de la LPAB, el Instituto tiene como objetivos centrales:

- Proporcionar a las Instituciones, en beneficio de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas en los términos de la LPAB, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la Ley a cargo de las Instituciones<sup>67</sup>, y
- Administrar, en términos de la propia LPAB, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

---

<sup>67</sup> De acuerdo con el artículo Decimoprimer Transitorio de la *Ley de Protección al Ahorro Bancario*, a partir del 19 de enero de 1999, y hasta el 31 de diciembre de 2005, la cobertura de los depósitos de un banco, ya no estarían protegidos en su totalidad, sino que disminuirían gradualmente, hasta llegar a un límite de 400,000 UDI's (Unidades de Inversión) por ahorrador, con lo cual se pretende proteger a los pequeños ahorradores, que representan aproximadamente el 90% del número de los depositantes, pero sólo el 40% de los montos depositados.

Entre las principales atribuciones que acuerdo con el artículo 68 de la LPAB tiene el IPAB, se encuentran las siguientes:

- Asumir y en su caso pagar obligaciones pendientes, con los límites y condiciones que establece la propia LPAB;
- Suscribir y adquirir valores y títulos, emitidos por las instituciones que apoye, llevar a cabo operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero;
- Adquirir bienes de las Instituciones que apoye, así como otorgar financiamiento a bancos múltiples, ya sea como parte de los programas de saneamiento o cuando se contribuya a incrementar el valor de reposición de los bienes;
- Llevar a cabo la administración cautelar de las instituciones, así como fungir como liquidador o síndico de las mismas;
- Coordinar o participar en los procesos de fusión, escisión, transformación y liquidación de instituciones y sociedades o empresas, en cuyo capital participe el Instituto;
- Ejercer sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan, y
- Comunicar a la Procuraduría Fiscal de la Federación las irregularidades que sean detectadas en el desarrollo de sus funciones, así como denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que puedan constituir delito, y desistirse u otorgar perdón.

**- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF).** En vista del tema de este trabajo, la CONDUSEF será materia de un análisis más detallado en un capítulo por separado, en el que se abordaran temas relacionados con sus características y atribuciones, así como respecto a las funciones que realiza y el papel que desempeña como entidad encargada de la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios financieros.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

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

#### ***I. Antecedentes***

A lo largo de la historia de la humanidad, las autoridades han ido reconociendo a favor de los gobernados diversos derechos, como son los derechos sociales o los derechos humanos, de tal manera que con el transcurso del tiempo y en forma paralela, se fueron creando instituciones dedicadas a velar por el respeto de los derechos inherentes al hombre.

Sin lugar a dudas, una de tales instituciones es la del *ombudsman*, a la que por la importancia que reviste en el tema central de este Capítulo, y aunque sea en forma breve, nos referiremos a continuación, por considerarla como un destacado antecedente de los organismos que, como el que ahora estudiamos, se dedican a la protección o defensa de algún o algunos de los derechos de los que deben gozar los individuos.

**1. El Ombudsman.** En efecto, como un producto del reconocimiento y defensa por parte del Estado de los derechos propios del ser humano, surgió la figura del *ombudsman*, que aparece en Europa a principios del siglo XIX, y que tiene su origen en el derecho constitucional sueco. Según la opinión más generalizada, su etimología deriva de las palabras suecas *ombuds*, que se puede entender como el *vocero* o *representante* y *man* que significa *hombre*.

De acuerdo con el Diccionario Larousse, el *ombudsman* es la persona encargada de controlar el funcionamiento de la administración pública y de la

justicia en Suecia y otros países escandinavos, cuya finalidad última es proteger los derechos de los ciudadanos.<sup>68</sup>

Aunque la figura que nos ocupa tiene distintas connotaciones en los diversos países en los cuales se ha instituido, se puede decir que casi en todos ellos, el *ombudsman* guarda una posición intermedia entre el ciudadano y la autoridad y que, generalmente, se trata de un organismo totalmente independiente de la estructura administrativa, que por tal motivo, no tiene por qué obedecer criterios ni consignas de dicha autoridad.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, Fix Zamudio señala que el término *ombudsman* es un vocablo sueco que significa *representante, delegado o mandatario*, y agrega que por dicha figura se entiende:

[...] a uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las quejas y reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no solo por las infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución, y con motivo de esta investigación, pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.<sup>69</sup>

De acuerdo con el mencionado jurista, la institución del ombudsman surgió en la ley constitucional sueca, en junio de 1809, con el objeto de vigilar la actividad de los tribunales, aunque después se extendió a la de las autoridades administrativas. Así, con las características de un comisionado parlamentario que fiscaliza la actividad de las autoridades administrativas, la figura del ombudsman se fue adoptando paulatinamente, primero, en los demás países escandinavos, y posteriormente, en los países del Commonwealth británico y en los de la Europa Continental, hasta llegar a

---

<sup>68</sup> *Pequeño Larousse Ilustrado*, 11ª ed., México, Ediciones Larousse, 2005, p 738.

<sup>69</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VI, L-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 307.

introducirse, con diversas denominaciones y matices en algunos países del llamado Tercer Mundo.<sup>70</sup>

Por lo que respecta a nuestro país, el apartado B del artículo 102 Constitucional establece que:

*El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones en materia administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos.*

Tres párrafos más adelante, el mismo precepto señala que el mencionado organismo se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y contará con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En cumplimiento de la disposición constitucional mencionada, en 1992 se decretó la Ley que crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cuyo artículo tercero se señala que dicha Comisión "...tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación." Así mismo, la Comisión también será competente, cuando estén involucradas autoridades o servidores públicos de la Federación y de las Entidades federativas o los Municipios.<sup>71</sup>

**2. La Protección al Consumidor en México.** Con el tiempo, la institución del ombudsman fue alcanzado, sobre todo en las últimas décadas, un mayor nivel de desarrollo, logrando extender su influencia a otros campos que van más allá

---

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

del ámbito de la defensa de los derechos humanos propiamente dichos, como es el de la protección al consumidor.

Sin embargo y, aun cuando la protección jurídica del consumidor ya era un aspecto del derecho que en los países desarrollados, sobre todo de Europa y Estados Unidos de América, se estudiaba y promovía desde hacía tiempo, en nuestro país no existían leyes que protegieran al consumidor, y la cuestión sólo se empezaba a atender en los últimos años del siglo pasado, a través de diversos ordenamientos en los que se procuraba alguna protección jurídica a los consumidores tanto de bienes como de servicios.

En efecto, no fue sino hasta el 22 de diciembre de 1975, que se expidió la Ley Federal de Protección al Consumidor, con la que se creó la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), en la que ya se preveían mecanismos de protección de los consumidores en general, aunque todavía sin abarcar a los usuarios de servicios financieros, entre otras razones, porque la facultad de supervisión y regulación de las entidades financieras estaba encomendada a la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, organismo que estaba sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que la PROFECO era una entidad coordinada por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

**3. Aparición del Ombudsman Financiero.** No obstante la evolución de la figura del ombudsman en la protección de los derechos humanos, la defensa de los usuarios de los servicios financieros es una práctica relativamente reciente que sólo comenzó a aplicarse en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América a partir de la década de los ochentas, con el fin de establecer un vínculo que permitiera una mejor comunicación entre el usuario y las instituciones financieras, y es así, como dentro del tema del reconocimiento y defensa de los derechos propios del hombre por las actividades que realiza, se originó la figura del *ombudsman financiero*, como una institución que coadyuva con la autoridad al establecimiento de una mayor equidad en las

relaciones entre las instituciones financieras y los ciudadanos, y que sin duda constituye el antecedente de organismos como la CONDUSEF.

En efecto, como se menciona en la Exposición de Motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF), en Inglaterra

[...] los conflictos que se suscitan entre los bancos y los usuarios, son resueltos mediante un procedimiento operado por el *Banking Ombudsman*, institución creada en 1986, con facultades ejecutivas, que ofrece a los quejosos el servicio gratuito y cuyas resoluciones son obligatorias para los bancos.<sup>72</sup>

En la misma Exposición de Motivos de la Ley antes citada, se consigna que también en los Estados Unidos de América, existe una *Procuraduría de Protección al Consumidor*, “que tiene por principio proteger a los consumidores contra prácticas injustas, engañosas y fraudulentas”, y que “aplica tanto leyes que provienen del Congreso, como reglas emitidas por las diferentes comisiones nacionales que tengan por objeto la protección del consumidor”.<sup>73</sup>

También en Francia, se cuenta con la *Ley 84-46*, en vigor desde julio de 1984, para la Regulación de las Actividades y el Mando de Establecimientos del Crédito, que delimita la organización y funcionamiento de los órganos de administración y control de los bancos, y en la que la protección al público usuario se inicia desde que se instala en territorio francés un banco.<sup>74</sup>

De acuerdo con dicha Ley, cuando se presenta algún conflicto, el usuario puede acudir ante el *Banque de France*, en donde se le indica la manera de substanciar el procedimiento correspondiente.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup>Exposición de Motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 19 de noviembre de 1998, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

<sup>73</sup>*Idem*.

<sup>74</sup>*Cfr.*, Acosta Romero, Miguel, José Antonio Almazán Alaníz y Adriana Pérez Martínez, *Derecho de la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros Mexicanos*, México, Porrúa, 2002, pp. 82 y 83.

<sup>75</sup>*Idem*.

## **II. La protección a los usuarios de servicios financieros en México**

**1. Antecedentes de la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de los Servicios Financieros.** Por lo que a nuestro país se refiere, y no obstante la gran importancia económica alcanzada por el sector bancario y el gran número de usuarios de los servicios financieros, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, vigente hasta la estatización de la banca en 1982, no contenía disposiciones protectoras de los intereses de los usuarios de los servicios bancarios y auxiliares, y fue la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la que desempeñó por mucho tiempo la función de conciliador por medio de un procedimiento administrativo que no estaba previsto en la ley, por el que dicho organismo se limitaba a notificar a los bancos las reclamaciones planteadas contra ellos por los usuarios, solicitándoles que expresaran los motivos de su conducta.<sup>76</sup>

En tal procedimiento, si los bancos reconocían algún error o incumplimiento, el conflicto quedaba resuelto, pero de no hacerlo, la Comisión carecía de facultades legales de conciliador o de árbitro, por lo que sólo se limitaba a notificar a los quejosos que sus reclamaciones debían ser planteadas ante los tribunales competentes.<sup>77</sup>

No obstante, gracias a ese mecanismo de protección, a las tendencias internacionales, pero sobre todo al creciente número de conflictos económicos que se presentaron en México con motivo de las diversas devaluaciones sufridas por nuestra moneda durante los años setentas y principios de los ochentas, fue que las autoridades reconocieron la necesidad de dar protección a los usuarios, con motivo de la prestación de los servicios que les brindaban las diversas entidades financieras.

---

<sup>76</sup> Cfr., Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 664 y ss.

<sup>77</sup> *Idem.*

Fue así como seis años después de promulgada la Ley Federal de Protección al Consumidor, tanto en la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, promulgada a raíz de la estatización de los bancos privados, como en la de 1985 del mismo nombre, ambas ya derogadas, que el usuario de los servicios financieros contó con un instrumento jurídico de protección, a través del establecimiento de un procedimiento de conciliación y otro de arbitraje, ambos ante la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que tenían como objetivo, resolver los conflictos que se presentaran entre los bancos y las compañías de seguros, con los usuarios de tales servicios.<sup>78</sup>

Sin embargo, todavía continuaban fuera del ámbito de protección de las leyes mencionadas, los usuarios de otros servicios financieros contratados, como con las compañías de fianzas, las casas de bolsa o las organizaciones auxiliares del crédito, tales como las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje o las uniones de crédito.

En fecha posterior, y como consecuencia de la reprivatización de los bancos iniciada en el año de 1990, se llevaron a cabo profundos cambios en el sistema financiero del país y se promulgaron y reformaron la mayoría de las leyes que regulan a las distintas entidades que integran dicho sistema.<sup>79</sup>

Así, en el mes de julio 1992, se promulgó una nueva Ley de Instituciones de Crédito y se reformaron la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley de Instituciones de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y, posteriormente, en 1993, la Ley del Mercado de Valores, introduciéndose en todas ellas, procedimientos de conciliación y de arbitraje en los que se encomendaba a órganos del Estado la protección de los intereses y derechos de los usuarios de los servicios prestados por las entidades financieras que eran reguladas por dichos ordenamientos, a fin de dar una solución alterna, antes de llegar a los procedimientos de carácter judicial, de acuerdo con lo siguiente:

---

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> *Idem.*

- A la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se le encomendó la protección de los usuarios en materia de bancos y casas de bolsa.
- A la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se le encargó la protección de los usuarios en materia de seguros y fianzas
- Posteriormente, en 1994, se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, a la que se encomendó la protección de los ahorros de los trabajadores que, a partir de 1997, se depositarían en las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).<sup>80</sup>

**2. Causas que originaron la promulgación de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.** La grave crisis económica por la que atravesó el país en la segunda mitad de la década de los noventa, aunada a la diversificación y especialización de los productos y servicios que ofrecían las instituciones financieras como resultado de la globalización, dio origen a nuevos cambios en la estructura, funcionamiento y regulación de nuestro sistema financiero

Además, y como consecuencia de esta diversificación y especialización, se fueron haciendo cada vez más complejos los instrumentos jurídicos que servían de marco a las relaciones que se generaban entre las instituciones financieras y los usuarios de sus servicios, lo que dejaba grandes sectores de la población fuera de la posibilidad, no sólo de conocerlos a fondo, sino también de utilizarlos adecuadamente y hacer valer sus derechos, sin contar con una asesoría jurídica especializada.

De esta manera, en el texto de los diversos ordenamientos que todavía hoy regulan el sistema financiero (LIC, LMV, LPRAF, LGOAAC y LCNBV), se fueron incluyeron dispositivos legales que tenían como principal finalidad la protección del usuario de servicios financieros, hasta que después de un largo proceso de cambios en la política y en la legislación financiera, se promulgó la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF),

---

<sup>80</sup> *Idem.*

que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de enero de 1999, como un instrumento del Estado mexicano para la protección y defensa de los intereses del público usuario de dichos servicios, encargando tales objetivos a la CONDUSEF.

**3. La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF).** De conformidad sus los artículos 1º y 3º, la LPDUSF es de orden público, de interés social, de observancia en toda la República, y tiene por objeto:

[...] la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social, debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimiento y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.

De acuerdo con el artículo 4º del mencionado ordenamiento, la protección y defensa de los intereses de los usuarios de los servicios financieros, estará encomendada a un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal”, señalando que el mencionado organismo, tendrá:

[...] como objetivo prioritario, procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.

Sin embargo, antes de proceder al análisis del organismo previsto en la LPDUSF que arriba se menciona, así como de las facultades que el citado ordenamiento le otorga para el mejor cumplimiento de sus finalidades, hemos considerado conveniente para los fines de este trabajo, establecer primero la diferencia conceptual entre lo que debe entenderse en nuestra legislación por

*consumidor* y por *usuario*, para luego acotar el significado y alcances de los conceptos de *protección, defensa y derechos*, referidos concretamente al de *protección y defensa de los usuarios de servicios financieros*, dentro del contexto legal que se analiza.

**4. Diferencia conceptual entre “consumidor” y “usuario”.** La Ley Federal de Protección al Consumidor, excluyendo a los usuarios de los servicios financieros, define al *consumidor* como “la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios”. Asimismo, también considera como consumidor a “la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros”, únicamente para la reclamación y el procedimiento arbitral previsto en los artículos 99 y 117, respectivamente, de dicha ley.<sup>81</sup>

Con el fin de subsanar esta omisión de la Ley Federal de Protección al Consumidor y ampliar la cobertura de protección y defensa a los usuarios de los servicios que ofrecen las instituciones financieras, la fracción I del artículo 2º de la LPDUSF entiende por *usuario*, para los efectos de dicho ordenamiento, “en singular o plural, la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la Institución financiera como resultado de la operación o servicio prestado”.

**5. Significado de los términos “protección” y “defensa”.** Por otra parte, y de acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Mexicana<sup>82</sup>, el término *protección*, proviene de la voz latina *protectio*, que alude a la acción y efecto de *proteger*, que a su vez deriva del verbo latino *protegeré*, que significa *amparar, favorecer, defender, tomar la defensa de uno...* y en una de sus acepciones,

---

<sup>81</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor, Art. 2º, Frac I, DOF del 24-12-1992, párrafo reformado en el DOF del 04-02-2004.

<sup>82</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª. ed., Tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, Porrúa, 2002, p. 879.

*protección es el conjunto de medidas empleadas por el sistema protector*<sup>83</sup>, por lo que coincidimos con Miguel Acosta y otros autores cuando afirman que “no sólo merece protección aquél que adquiere un bien para su consumo o para su uso, sino también aquél que utiliza o contrata la prestación de un servicio sea cual fuere su índole o naturaleza”.<sup>84</sup>

Por lo que respecta al término *defensa*, Couture lo define como: “el conjunto de actos tendientes a proteger un derecho, ya sea mediante la exposición de las pretensiones inherentes al mismo, o mediante la actividad de repeler las pretensiones del adversario”.<sup>85</sup>

**6. Concepto de “derechos de los usuarios”.** Desde la perspectiva más amplia de la Filosofía del Derecho, encontramos tratadistas como De la Torre Rangel, quien señala que “...al decir *derecho* entendemos las facultades que poseemos como sujetos, como seres humanos, como personas”, y agrega que “...cuando decimos *derecho* también sabemos que es la relación que se da entre el obligado para con otro a darle lo que le corresponde, que es la justicia...”, y concluye en que *derecho* “es la facultad o prerrogativa que está conferida a un sujeto y que permite a éste la posibilidad de exigir de un tercero la materialización de una conducta de hacer o no hacer...”.<sup>86</sup>

Por su parte, Ibarra Hernández, en el ya citado Diccionario de Derecho Bancario y Bursátil define al *derecho* como “...la facultad de exigir que una persona haga o deje de hacer aquello a lo que se obligó”<sup>87</sup>, y en su obra

---

<sup>83</sup> Del Toro y Gisbert, Manuel, *Pequeño Larousse Ilustrado*, Buenos Aires, R 13, Argentina, Editorial Larousse, 1968, p. 846.

<sup>84</sup> Acosta Romero, Miguel, José Antonio Almazán Alaníz y Adriana Pérez Martínez, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

<sup>85</sup> Couture, Eduardo, *Vocabulario Jurídico*, 2ª ed. Buenos Aires, Argentina, 1993, p. 205.

<sup>86</sup> De la Torre Rangel, Jesús Antonio, *Apuntes para la Introducción Filosófica del Derecho*, 3ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 24.

<sup>87</sup> Ibarra Hernández, Armando, *Diccionario Bancario y Bursátil*, 3ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 61.

Derechos de los Usuarios de la Banca, Quintana Adriano, define como *derecho positivo*, al “establecido por leyes”.<sup>88</sup>

Por lo que se refiere al término *usuario*, en el ya citado Diccionario de Derecho Bancario y Bursátil<sup>89</sup>, se señala que dicho vocablo se refiere a alguien “que usa ordinariamente una cosa”, mientras que para la Dra. Quintana Adriano<sup>90</sup>, *usuario* es “quién tiene legalmente derecho de usar una cosa con cierta limitación” y, en una acepción más relacionada con el tema que nos ocupa, lo define como “la persona que contrata o utiliza un producto o servicio financiero”.

Por lo demás y como ya ha quedado anotado, para la LPDUSF, se considera *usuario*, “en singular o plural, la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la institución financiera como resultado de la operación o servicio prestado”.

De acuerdo con todo lo anterior, se puede decir que para los efectos de la LPDUSF, los *derechos de los usuarios*, consisten en la facultad que tienen las personas físicas o jurídicas que contratan o utilizan un producto o un servicio financiero, de exigir a la institución financiera prestadora del producto o del servicio contratado, el cabal cumplimiento de aquello a lo que se obligó frente al usuario.

**7. “Institución financiera”.** En relación con lo que debemos entender por *institución financiera*, el Diccionario Bancario y Bursátil, define a los *bancos* como la “institución económica que opera como establecimiento de crédito, intermediario en el mercado de dinero y de capitales, aceptando depósitos,

---

<sup>88</sup> Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Derechos de los Usuarios de la Banca*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2001, p. 4.

<sup>89</sup> Ibarra Hernández, Armando, *op. cit.*, p. 178.

<sup>90</sup> Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, p. 4.

préstamos, y otorgando préstamos que generan dinero”<sup>91</sup>, en tanto que Quintana Adriano las ha definido como aquéllas que pueden ser “instituciones de crédito y muchas otras que ofrecen un producto o servicio financiero”.<sup>92</sup>

Por su parte, en la fracción IV de su artículo 2º, la LPDUSF define como *Institución Financiera*,

[...] en singular o plural, a las sociedades controladoras, las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades financieras de objeto múltiple, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquier otra sociedad que requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y operar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los usuarios.

Tomando en cuenta los anteriores conceptos, nosotros creemos que se puede definir a las *instituciones financieras*, como las sociedades anónimas, ya sean éstas de capital fijo o variable, autorizadas por la SHCP o por alguna de las Comisiones Nacionales, según las leyes que las regulen, dedicadas en forma profesional y permanente a la intermediación, que ofrezcan al público algún producto o servicio financiero.

Una vez formuladas las anteriores acotaciones, procederemos ahora a la exposición de los que a nuestro juicio, constituyen los aspectos más sobresalientes en relación con el organismo que es objeto de estudio en el presente Capítulo.

---

<sup>91</sup> Ibarra Hernández, Armando, *op. cit.*, p. 22

<sup>92</sup> Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *op. cit.*, p. 4.

### **III. Creación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF)**

Tal como antes se menciona, el artículo 4º de la LPDUSF establece que la protección y defensa de los intereses de los usuarios de los servicios financieros, “estará encomendada a un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros”.

**1. Causas que motivaron su creación.** También en este punto, y antes de abocarnos al estudio de este organismo, es importante destacar que entre los argumentos que se aducen en la Exposición de Motivos de la LPDUSF para justificar la necesidad de crear un organismo con las características y atribuciones de que está dotada la CONDUSEF, se señala que:<sup>93</sup>

[...] el Congreso de la Unión ha expedido diversos ordenamientos que regulan la protección de los intereses del público usuario de servicios financieros. Dichos ordenamientos son la Ley de Instituciones de Crédito en sus artículos 117 al 122; la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en sus numerales 28 al 30 C; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en sus artículos 102 y 103, así como la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su fracción X del artículo 4.

Si bien es cierto que las disposiciones invocadas contemplan esquemas de protección al público usuario de servicios financieros, y le proveen 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, dificulta a los involucrados conseguir la finalidad que se persigue con dichas disposiciones, es decir, la protección de sus derechos e intereses.

---

<sup>93</sup>Exposición de Motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros. Véase Nota 65.

Las facultades que actualmente se otorgan a la Administración Pública Federal en la materia que ahora nos ocupa, son facultades limitadas en su aspecto sancionador, por lo que básicamente sólo puede actuar como conciliador o árbitro en la solución de conflictos. La legislación contempla de manera limitada y diversificada la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros, además de que los procedimientos correspondientes son planeados como vías de solución alternas a los procedimientos judiciales.

En consecuencia, existe una clara tendencia a solucionar en los órganos jurisdiccionales los conflictos surgidos entre las entidades financieras y el público usuario de sus servicios, sin que previamente deba agotarse la etapa conciliatoria y sin que se regule de manera puntual la forma de informar, orientar, promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan los intermediarios financiero, procurando la equidad y la seguridad en las relaciones entre los usuarios y los intermediarios financieros.

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

Asimismo, existe una notoria falta de información relacionada con los productos financieros que ofrecen los integrantes del sector, sobre todo en cuanto a los riesgos que éstos conllevan; riesgos incrementados en virtud de la inestabilidad económica mundial que repercute en el mercado nacional. Falta, además, la difusión por parte de un órgano imparcial, de los diversos productos que ofrecen las entidades integrantes del sistema financiero, así como de sus características, beneficios y riesgos.

En la situación actual, los usuarios carecen de certeza y seguridad jurídica respecto de los servicios que reciben, no sólo por la falta de información objetiva y simplificada sobre las condiciones de los servicios financieros, sino también por la falta de medidas coercitivas que propicien la equidad en las relaciones entre los usuarios y las entidades financieras.

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

Esto significa privilegiar una instancia distinta a la jurisdiccional que de manera obligatoria y vinculativa para las partes, concurra a la solución de los conflictos mencionados y con ello otorgue protección y seguridad jurídica al público usuario.

Más adelante, en el mismo documento se explica el por qué se propone que las funciones que realiza la CONDUSEF no sean atribuidas a la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, ni a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores o de Seguros y Fianzas, de la siguiente manera:

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

Además, el sistema financiero es cada vez más especializado, debido a las actividades que desarrollan las entidades que lo integran, lo cual requiere que las autoridades en esta materia sean igualmente especializadas para cumplir de manera adecuada su finalidad institucional.<sup>94</sup>

**2. Objetivo Prioritario.** La LPDUSF establece en el segundo párrafo de su artículo 4º, que la protección y defensa que dicha Ley encomienda a la CONDUSEF “tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras”, otorgándoles elementos que les permitan fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con dichas instituciones.

**3. Fines.** El mismo ordenamiento señala en su artículo 5º, que la CONDUSEF

[...] tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial, así como supervisar y regular de conformidad con lo previsto en las leyes relativas al sistema financiero, a las Instituciones Financieras, a fin de procurar la protección de los intereses de los Usuarios.

En su segundo párrafo, del mencionado dispositivo legal, dispones que la Comisión, “procurará el establecimiento de programas educativos y de otra índole en materia de cultura financiera, para lo cual los elaborará y propondrá a las autoridades competentes”.

**4. Naturaleza Jurídica.** Como ya quedó anotado, de acuerdo con la LPDUSF, la CONDUSEF es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la SHCP, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, con funciones

---

<sup>94</sup>Exposición de Motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros. Véase nota 65.

preventivas y correctivas, que por su cobertura nacional, cuenta con Delegaciones y Unidades Administrativas en el interior de la República.

A este respecto, es pertinente señalar que los organismos descentralizados, son creados mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público y que, a diferencia de las otras Comisiones Nacionales encargadas de la vigilancia y supervisión de las entidades financieras, que son organismos desconcentrados de la SHCP, la CONDUSEF, en su aludido carácter de organismo descentralizado, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

De conformidad con el artículo 45 de la LOAPF, los organismos descentralizados son entidades creadas por ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, constituidas con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal, con los siguientes objetivos:

- La prestación de un servicio público o social;
- La explotación de bienes o recursos propiedad de la nación;
- La investigación científica o tecnológica, y
- La obtención de recursos para fines de asistencia o de seguridad.

En relación con este tema, Gabino Fraga afirma que al lado de la centralización podemos encontrar la descentralización, que “consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía”, y agrega que una diferencia esencial entre ésta y la centralización administrativa, es que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por una

relación jerárquica que implica una serie de poderes de las autoridades superiores respecto de los actos de los titulares de los órganos inferiores.<sup>95</sup>

El mismo autor distingue la descentralización de la desconcentración, ya que en ésta, aun cuando se atribuyen facultades de decisión a algunos órganos de la administración, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.<sup>96</sup>

Por su parte, Nava Negrete, señala que para el derecho administrativo la descentralización es una forma jurídica en la que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que son responsables de una actividad específica de interés público, a través de la cual, se atienden servicios públicos específicos.<sup>97</sup>

**5. *Ámbito de Competencia.*** El ámbito de competencia de la CONDUSEF es muy amplio, pues lo constituyen la casi totalidad de las instituciones financieras que pertenecen a los diversos sectores que integran el sistema financiero los que, de conformidad con la fracción IV del artículo 2º de la LPDUSF, y como ya quedó anotado, son las siguientes:

- Sociedades controladoras;
- Sociedades de inversión;
- Instituciones de crédito;
- Sociedades financieras de objeto limitado;
- Sociedades financieras de objeto múltiple;
- Sociedades de información crediticia;
- Casas de bolsa;
- Especialistas bursátiles;

---

<sup>95</sup> Cfr., Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 15ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 200 y 203

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> Cfr., Nava Negrete, Alfonso, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, "D", p. 240, cit., nota 62.

- Sociedades de inversión;
- Almacenes generales de depósito;
- Uniones de crédito;
- Arrendadoras financieras;
- Empresas de factoraje financiero;
- Sociedades de ahorro y préstamo;
- Casas de cambio;
- Instituciones de seguros;
- Sociedades mutualistas de seguros;
- Instituciones de fianzas;
- Administradoras de fondos para el retiro;
- Empresas operadoras de la base de datos del SAR, y
- Cualquier otra sociedad que realice actividades análogas a estas sociedades, que ofrezca un producto o servicio financiero, en la inteligencia de que no se considerarán Instituciones financieras aquellas empresas distintas a las señaladas.

**6. Patrimonio.** En el Artículo Quinto Transitorio del Decreto que crea la LPDUSF, se establece que la SHCP llevaría a cabo los trámites y acciones necesarias para que los recursos humanos, materiales y financieros de las Comisiones Nacionales, relacionados con las facultades que el mencionado ordenamiento otorga a la CONDUSEF le fueran traspasados, incluyendo mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, archivos y, en general, el equipo que las mencionadas Comisiones hubiesen utilizado para la atención de los asuntos a su cargo.

Por lo tanto, y en concordancia con su naturaleza jurídica de organismo público descentralizado, la CONDUSEF cuenta con un patrimonio que está constituido, entre otros bienes, por sus propiedades, sus derechos, los recursos presupuestales que le sean asignados, así como el producto de sus sanciones o de cualquier otro ingreso derivado del ejercicio de sus funciones.

**7. Marco jurídico.** La CONDUSEF tiene un marco jurídico primario, otro de aplicación supletoria y un tercer marco legal, en su calidad de organismo de la administración pública paraestatal, de acuerdo con lo que a continuación se precisa:

**A. El marco jurídico primario.** Se refiere a las disposiciones legales de aplicación directa y está integrado por los siguientes ordenamientos:

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros (LPDUSF);
- Estatuto Orgánico de la CONDUSEF;
- Reglamento Interior de la CONDUSEF;
- Reglas de Procedimiento para los procedimientos de conciliación y arbitrales a que se refiere el artículo 72 Bis de la LPDUSF, y
- Acuerdos, atribuciones y obligaciones que le confieren las leyes especiales que regulan a las entidades financieras que se encuentran dentro de su ámbito de competencia.

**B. El marco jurídico supletorio.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7º de la propia LPDUSF, deberá aplicarse en forma supletoria el Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones, con excepción de las notificaciones y resoluciones dictadas dentro de los procesos de conciliación y arbitraje.

**C. Marco jurídico como organismo público descentralizado de la administración pública.** El marco jurídico de la CONDUSEF como órgano descentralizado de la administración pública, lo constituyen todos los ordenamientos jurídicos y sus respectivos reglamentos, que le son aplicables a las entidades del sector público en general, entre los que se pueden mencionar:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Plan Nacional de Desarrollo;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público;
- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las mismas;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Ley Federal de Derechos; y
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

**D. Otras disposiciones normativas.** Como parte del marco jurídico de la CONDUSEF, a los ordenamientos arriba mencionados se deben agregar otras disposiciones normativas como son las *reglas generales* y los *lineamientos*, entre los que destacan los siguientes:

- Lineamientos a los que deberán de sujetarse las instituciones financieras al rendir ante la CONDUSEF, los informes previstos en los procedimientos conciliatorios;

- Lineamientos a los que deberá sujetarse la CONDUSEF para ordenar a las instituciones financieras registrar un pasivo contingente o, en su caso, constituir la reserva técnica a que se refiere el artículo 68 fracción X de la LPDUSF;<sup>98</sup>

- Lineamientos a los que deberá sujetarse la CONDUSEF para la determinación de la procedencia y aprobación del Dictamen Técnico;<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> El registro del pasivo contingente a que se refiere la fracción X del artículo 68, sólo procede en el caso de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y consiste en una reserva técnica para obligaciones pendientes de cumplir cuyo monto en ningún caso podrá exceder de la suma asegurada.

<sup>99</sup> Como se verá más adelante, el dictamen técnico es la opinión técnico jurídica especializada emitida por la CONDUSEF a petición del usuario sobre la procedencia de lo reclamado, con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que la propia CONDUSEF se hubiese allegado.

- Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros aplicables a los contratos de adhesión, publicidad, estados de cuenta y comprobantes de operación de las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, y
- Disposición Única de la CONDUSEF aplicable a las Instituciones Financieras.

Por otra parte, y como en casi todas las leyes especiales que regulan a las entidades financieras, el artículo 8º de la LPDUSF señala que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP podrá interpretar para los efectos administrativos los preceptos de dicho ordenamiento.

**8. Dirección y administración.** De acuerdo con lo que se ordena en los artículos 16 y 28 de la LPDUSF, la Comisión cuenta con una Junta de Gobierno y con un Presidente, a quienes corresponderá su dirección y administración. Además, para el cumplimiento de sus funciones, el Presidente será auxiliado por los funcionarios que determine el Estatuto Orgánico y que son principalmente los siguientes:

- Vicepresidentes;
- Directores Generales;
- Directores;
- Delegaciones Regionales, y
- Demás funcionarios de la CONDUSEF

**A. La Junta de Gobierno.** Según el artículo 17 del ordenamiento mencionado, la Junta de Gobierno de la CONDUSEF estará integrada por:

- Un representante de la SHCP;

- Un representante del Banco de México;
- Un representante de cada una de las Comisiones Nacionales;
- Un representante del Consejo Consultivo Nacional, y
- El Presidente.

En el mismo precepto se señala que el Presidente de la Comisión asistirá con voz pero sin voto y que cada uno de los representantes contará con su respectivo suplente, quien deberá tener el nivel inmediato inferior, agregando que la Junta será presidida por el representante de la SHCP.

En el artículo 18 se establece que la Junta designará a un Secretario y a un Prosecretario, que deberán ser servidores públicos de la CONDUSEF y no podrán desempeñar funciones diferentes a las de su encargo.

Según se estipula en los artículos 19 y 20 del citado ordenamiento, la Junta sesionará seis veces al año, pudiendo reunirse de manera extraordinaria cuando así se considere necesario, previa convocatoria que haga el Secretario a solicitud de cualquiera de sus miembros. Las sesiones se celebrarán con la asistencia de cuando menos cinco de sus miembros y sus resoluciones requerirán del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, teniendo voto de calidad, en caso de empate, el Presidente de la Junta o quien presida la sesión.

**a) Principales facultades de la Junta de Gobierno.** Las facultades de la Junta de Gobierno de la CONDUSEF, se encuentran establecidas en las veinticinco fracciones del artículo 22 de la LPDUSF y de ellas destacan las siguientes:

- Determinar, aprobar y publicar las bases y criterios para brindar la defensoría legal a los usuarios;

- Aprobar los programas y presupuestos de la CONDUSEF, así como sus modificaciones;

- Publicar, cuando se estime necesario, las recomendaciones formuladas a las instituciones financieras, cuando ello contribuya a la protección de los intereses de los usuarios;

- Establecer las políticas y lineamientos que provean a la adecuada difusión de los servicios que presta la Comisión;

- Aprobar el Estatuto Orgánico y expedir las normas internas para el funcionamiento de la Comisión;

- Resolver respecto de la instalación de los Consejos Regionales, Estatales y Locales;

- Examinar y aprobar los informes del presidente de la Comisión, así como establecer las bases, lineamientos y políticas para el adecuado funcionamiento de la Comisión;

- Establecer las bases, lineamientos y políticas para el adecuado funcionamiento de la Comisión;

- Aprobar anualmente, previo dictamen que formulen los auditores externos, los estados financieros de la Comisión, así como las disposiciones relativas a su organización, con las atribuciones que correspondan a las distintas Unidades Administrativas;

- Aprobar las políticas, bases y programas generales que regulen los contratos, pedidos o acuerdos que la Comisión deba celebrar con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios con terceros;

- Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas y sin intervención de ninguna otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de los inmuebles que la Comisión requiera para la prestación de sus servicios;

- Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse entre la Comisión y sus trabajadores, así como el nombramiento y remoción de los funcionarios de nivel inmediato inferior al del Presidente;

- Aprobar los lineamientos para la evaluación de los programas y campañas publicitarias que las Instituciones Financieras pretendan llevar a cabo;

- Evaluar periódicamente las actividades de la Comisión y resolver respecto a la condonación total o parcial de multas;

- Resolver los asuntos que el Presidente someta a su consideración y los demás que le confieran otros ordenamientos;

- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y disposiciones emanadas de ellas, que regulan las actividades de instituciones financieras y personas sujetas a la supervisión de la Comisión. Dicha facultad podrá delegarse en el Presidente, y en otros servidores públicos de la Comisión, considerando la naturaleza de la infracción o el monto de las multas, en la inteligencia de que éstas podrán ser condonadas total o parcialmente por la Junta, y

- Las demás facultades que le confieran otros ordenamientos.

En relación con el órgano que nos ocupa, el artículo 22 Bis de la LPDUSF señala que, con cargo a los recursos con que cuente para tal fin, la CONDUSEF prestará asesoría y defensa legal, no sólo a los integrantes de la Junta de Gobierno, sino también a los servidores públicos que laboren en dicho organismo, con respecto a los actos que lleven a cabo en el ejercicio de sus funciones.

**B. El Presidente de la CONDUSEF.** El Presidente de la Comisión será designado por el SHCP y su designación deberá recaer en la persona que reúna los requisitos que en su artículo 24, la propia LPDUSF establece:

- Ser ciudadano mexicano y estar en pleno derecho de sus derechos políticos;

- Haber ocupado, durante por lo menos cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera;

- No desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, comisario, apoderado o agente de las entidades y

- No tener litigio pendiente con la Comisión o haber sido condenado por delito intencional que imponga más de un año de prisión. Si se tratase de delito patrimonial, cometido intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena, ni inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.

**a) Principales facultades.** Según se ordena en las veinte fracciones del artículo 26 de la LPDUSF, corresponden al Presidente, entre otras, las siguientes facultades:

- La representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las conferidas a la Junta, así como ejecutar sus acuerdos;
- Imponer las sanciones que correspondan, así como conocer y resolver sobre el recurso de revisión y proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas;
- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la Comisión, así como suscribir y negociar títulos de crédito, realizar operaciones de crédito y formular denuncias y querellas y otorgar el perdón correspondiente;
- Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales, con las facultades que les competan, para lo cual, bastará la comunicación que expida al mandatario;
- Solicitar la aprobación de la Junta para todas las disposiciones de carácter general que considere convenientes, así como informar a la SHCP sobre los casos concretos que le solicite;

- Presentar anualmente a la Junta los presupuestos de la Comisión, así como proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto aprobado por la Junta, informándole sobre su ejercicio;
- Proponer a la Junta el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente, así como nombrar y remover al personal de la Comisión;
- Proponer a la Junta los proyectos de disposiciones relacionados con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas;
- Presentar o proponer a la Junta los documentos o proyectos para su aprobación o determinación, según corresponda, de acuerdo con sus facultades;
- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias, y
- Las demás que le atribuya la Junta, la LPDUSF u otros ordenamientos.

**C. Los Consejos Consultivos.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 del ordenamiento legal en comento, como auxiliar de la CONDUSEF, funcionará un Consejo Consultivo Nacional para la Protección de los intereses de los usuarios, así como los demás Consejos Consultivos Regionales, Estatales o Locales que la Junta de Gobierno considere necesarios.

**a) Integración.** En el artículo 33 de la LPDUSF, se establece que el Consejo Consultivo Nacional está integrado por el Presidente de la Comisión quién lo presidirá, así como por dos representantes de la SHCP, un representante de cada una de las otras Comisiones Nacionales, tres representantes de las instituciones financieras y tres más de los usuarios.

Los Consejos Consultivos Regionales están integrados por los Delegados Regionales o estatales de la Comisión, así como por los demás miembros que acuerde el Consejo Consultivo Nacional y por los representantes de los usuarios y de las instituciones financieras que sean necesarios para el desempeño de las “funciones específicas”.

**b) Atribuciones.** Según se señala en el artículo 35 de la LPDUSF, los Consejos Consultivos tienen las siguientes atribuciones:

- Opinar sobre el desarrollo de los programas que realice;
- Elaborar propuestas que contribuyan al mejoramiento de los servicios que proporciona la CONDUSEF;
- Opinar sobre el establecimiento de criterios para orientar la protección y defensa de los derechos de los usuarios;
- Opinar sobre cuestiones relacionadas con las políticas de protección y defensa a los usuarios y sobre las campañas publicitarias que la CONDUSEF emprenda con el fin de fomentar una cultura financiera en la población;
- Proponer medidas para fortalecer la desconcentración de la Comisión, con base en lineamientos que expida su Junta de Gobierno y su Presidente;
- Resolver o emitir su opinión en asuntos que sean sometidos a su consideración, y
- Las demás que como órgano auxiliar le confieran otros ordenamientos.

**9. La Autonomía Técnica.** Antes de pasar a la exposición de las múltiples y muy variadas facultades con las que cuenta la CONDUSEF, hemos considerado conveniente hacer referencia a la autonomía técnica de la que ha sido investida.

Para el mejor desempeño de sus objetivos y funciones, junto con las facultades de autoridad para imponer sanciones, en el artículo 10 de la

LPDUSF se establece que la CONDUSEF está dotada de plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos.

En opinión de Jesús De la Fuente Rodríguez, existe una tendencia mundial para la creación de organismos de supervisión de los sistemas financieros, que estén dotados del mayor grado de autonomía posible, para lo cual deberán tenerse en cuenta dos elementos: mayor libertad de acción y capacidad de respuesta.

Agrega el mencionado jurista que cuando se habla de libertad de acción, hay que referirse a la autonomía que debe conferir la Ley a los organismos de supervisión y control para que éstos, entre otras facultades, estén en posibilidad de:

- Administrar sin cuestionamientos ni interferencias el marco legal que regule el sistema financiero;
- Tener una función más preventiva que sancionadora;
- Contar con mecanismos legales de ejecución automática para la aplicación de sanciones;
- Normar prudencialmente la coyuntura, para garantizar la correcta aplicación de la Ley, y
- Disponer de recursos económicos para sufragar los gastos en forma autónoma.<sup>100</sup>

No obstante lo anterior, y a pesar de esta importante atribución, se debe destacar el hecho de que en ningún artículo de la LPDUSF, se precisa en forma expresa, si la CONDUSEF cuenta con la autoridad necesaria para ejecutar sus propios laudos, así como tampoco se señala la autoridad que pudieran tener los emitidos por los árbitros particulares previstos en el

---

<sup>100</sup>Cfr., De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p. 159.

procedimiento arbitral, lo que, como veremos más adelante, tiene importantes consecuencias en el desempeño de este organismo.

**10. Principales facultades.** Con la idea de aglutinar en un solo organismo la protección y defensa de los usuarios de los servicios financieros, dentro de las facultades que la LPDUSF otorga a la CONDUSEF, están incluidas, como ya antes se ha mencionado, diversas funciones en materia de protección a los intereses del público, que eran llevadas a cabo por las otras Comisiones Nacionales, en especial la Bancaria y de Valores y la de Seguros y Fianzas.

En esa virtud, y conforme a lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio del Decreto que crea la CONDUSEF, se derogaron en distintas leyes del sistema financiero, los artículos que a continuación se mencionan, por estar relacionados con las facultades que la LPDUSF otorgaba a la CONDUSEF:

- 119 y 120 del LIC,
- 102 y 103 del LGOAAC;
- 87 y 88 de la LMV;
- 45 de la LSI;
- 28, fra. XI de la LISMS;
- 5º, Frac XII, 109 y 110 de la LSAR;
- 4º, Frac. X de la LCNBV, y
- Las demás disposiciones que se opusieran a la nueva Ley.

Actualmente, la mayoría de dichas facultades se encuentran establecidas en las cuarenta y dos fracciones del artículo 11 de la LPDUSF, mismas que, por la importancia que revisten para este trabajo, serán analizadas con mayor detalle en el Capítulo IV.

A este respecto, se debe mencionar que con el objeto de dar a la CONDUSEF más y mejores elementos para llevar a cabo su cometido, se han

reformado y adicionado, algunos de ellos en varias ocasiones, diversos artículos de la LPDUSF,<sup>101</sup> en los que se otorgan facultades al mencionado organismo, incluyendo las contenidas en las antes mencionadas cuarenta y dos fracciones del artículo 11 de dicho ordenamiento, en las que, como veremos a continuación, se establecen la mayoría de sus atribuciones.<sup>102</sup>

En consecuencia, y de conformidad con el mencionado dispositivo legal, la CONDUSEF está facultada para:

- Atender y resolver las consultas y reclamaciones que formulen los usuarios, sobre asuntos de su competencia (Frac. I y II);
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre las instituciones financieras y los usuarios, ya sea de manera individual o conjunta, cuando éstos hayan contratado un mismo producto o servicio mediante la celebración de un solo contrato, así como emitir dictámenes (Frac. III);
- Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, de conformidad con la LPDUSF o con los convenios de colaboración que al efecto celebre con las instituciones financieras o las asociaciones gremiales que las agrupen, así como emitir dictámenes (Frac. IV);
- Procurar proteger y representar individualmente los intereses de los usuarios en las controversias entre éstos y las instituciones financieras mediante el ejercicio de las acciones, recursos trámites o gestiones que procedan ante autoridades administrativas y jurisdiccionales, con motivo de operaciones celebradas por montos inferiores a tres millones de Unidades de Inversión (UDI's), salvo tratándose de reclamaciones en

---

<sup>101</sup>Frac. II, III, IV, VI, segundo párrafo, XVIII, XIX, XX y XXIV (DOF 05-01-2000); Fracs. IV, V, XI y XXVII (DOF 12-05-2005); Fracs. XVI, XXVII y XLII (DOF 15-06-2007); Fracs. V, VI, primer párrafo, XXVI, XXVIII, XXIX y XXX a XLII (DOF 25-06-2009), y Frac. V Bis (DOF 30-08-2011), texto vigente de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, reformada por última vez en el DOF del 09-04-2012, Dirección General de Servicios de Asesoría y Análisis, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. [www.diputados.gob.mx/Leyes.Biblio/pdf/64.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyes.Biblio/pdf/64.pdf). Fecha de consulta 13-04-2013.

<sup>102</sup> Dentro de la llamadas "Reformas Financieras" enviadas al Congreso por el Ejecutivo Federal, se incluyen diversas reformas y adiciones a la LPSUSF, mismas que a la fecha de la última revisión de este trabajo se encontraban ya aprobadas por la Cámara de Diputados y en revisión por la Cámara de Senadores.

- contra de instituciones de seguros, en cuyo caso la cuantía deberá ser inferior a seis millones de Unidades de Inversión (UDI's) (Frac. V);
- Ejercitar la acción colectiva cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios Frac. V Bis);
  - Promover y proteger los derechos del usuario y aplicar las medidas necesarias para propiciar la seguridad jurídica en las relaciones entre instituciones financieras y usuarios, así como expedir a solicitud de parte interesada y cuando así proceda, copia certificada de los documentos que obren es su poder, siempre que se compruebe el interés jurídico (Frac. VI);
  - Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones y los usuarios (Frac. VII);
  - Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de la LPDUSF y de la propia Comisión (Frac. VIII);
  - Emitir recomendaciones a las instituciones financieras para alcanzar el objetivo de la LPDUSF y de la Comisión y el sano desarrollo del sistema financiero (Frac. IX);
  - Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la SHCP, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de al dar cumplimiento del objeto de la LPDUSF, de la propia Comisión, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano (Frac. X);
  - Concertar y celebrar convenios con las instituciones financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a la LPDUSF (Frac. XI);
  - Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con la materia de su competencia y publicarlos para apoyar a los usuarios y a las instituciones financieras (Frac. XII);
  - Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión (Frac. XIII);

- 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 (Frac. XIV);
- Analizar y autorizar, la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las instituciones, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud (Frac. XV);
- Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las instituciones financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas que presenten los niveles de reclamación más altos (Frac. XVI);
- Orientar y asesorar a las instituciones financieras sobre las necesidades de los usuarios (Frac. XVII);
- Revisar y proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios (Frac. XVIII);
- Revisar y proponer modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o los servicios contratados (Frac. XIX);
- Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje (Frac. XX);
- Imponer las sanciones establecidas en la LPDUSF (Frac. XXI);
- Aplicar las medidas de apremio a que se refiere la LPDUSF (Frac. XXII);
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la CONDUSEF Frac. XXIII);
- Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías, así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las instituciones financieras cuando concluidas las audiencias de conciliación, las partes no lleguen a ningún acuerdo (Frac. XXIV)<sup>103</sup>;
- Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de la LPDUSF (Frac. XXV);

---

<sup>103</sup>De acuerdo con la fracción X del artículo 68 de la LPDUSF, el registro del pasivo contingente a que se refiere esta fracción, sólo procede en el caso de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y consiste en una reserva técnica para obligaciones pendientes de cumplir cuyo monto en ningún caso podrá exceder de la suma asegurada.

- Denunciar ante el Ministerio Público cuando se tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de delitos en general y ante la SHCP cuando se trate de delitos que se persigan a petición de dicha Secretaría, así como denunciar ante las autoridades competentes los actos que constituyan violaciones administrativas, debiendo asistir al usuario que pretenda coadyuvar con el Ministerio Público, cuando a juicio de la CONDUSEF, 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 (Frac. XXVI);
- Publicar en la su página electrónica la información relativa a las comisiones más representativas o relevantes que cobra cada institución financiera, así como vigilar la evolución o cargos máximos y mínimos causados por las operaciones o servicios que presten, para darlos a conocer al público en general (Frac. XXVII);
- Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LPDUSF y en las leyes relativas al sistema financiero, así como determinar los criterios para la verificación de su cumplimiento (Frac. XXVIII);
- Actuar como consultor en materia de servicios financieros y elaborar estudios relacionados con dichas materias (Frac. XXIX);
- Requerir a las instituciones financieras que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar prácticas que lesionen los derechos de los usuarios, así como publicar dichos requerimientos (Frac. XXX);
- Promover nuevos o mejores sistemas y procedimientos que faciliten a los usuarios el acceso a los productos o servicios que presten las instituciones en mejores condiciones de mercado (Frac. XXXI);
- Informar a los usuarios sobre las acciones u omisiones de las instituciones financieras que afecten sus derechos, así como la forma en que éstas retribuirán o compensarán a los usuarios (Frac. XXXII);
- Supervisar a las instituciones financieras en relación a las normas de protección al usuario, cuando tal atribución le esté conferida en las leyes del sistema financiero (Frac. XXXIII);

- Emitir en el ámbito de su competencia la regulación a que se sujetarán las instituciones financieras, cuando tal atribución le esté conferida en las leyes del sistema financiero (Frac. XXXIV);
- Expedir disposiciones de carácter general en las que se establezca la información que deberán proporcionar periódicamente las instituciones financieras en el ámbito de sus atribuciones, cuando tal atribución le esté conferida en las leyes del sistema financiero (Frac. XXXV);
- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia de protección al usuario, en el ámbito de su competencia (Frac. XXXVI);
- Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan el sistema financiero, que las instituciones financieras cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios en los términos y condiciones concertados con los usuarios (Frac. XXXVII);
- Imponer sanciones administrativas en el ámbito de su competencia por infracciones a las leyes que regulan la actividad de las instituciones financieras, sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas (Frac. XXXVIII);
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas (Frac. XXXIX);
- Elaborar y publicar estadísticas relativas a las instituciones financieras y mercados financieros, en el ámbito de su competencia (Frac. XL);
- Regular y supervisar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en los términos señalados en dicha ley (Frac. XLI); y
- Las demás que le sean conferidas por la propia LPDUSF o por cualquier otro ordenamiento (Frac. XLII).

Para el debido cumplimiento de las facultades otorgadas a la CONDUSEF, las unidades administrativas de la SHCP, las demás Comisiones Nacionales y las instituciones financieras, deberán proporcionarle la información y datos que les solicite, en la inteligencia de que estará obligada a guardar estricta reserva sobre la información y documentos que conozca,

relacionados con depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones realizadas por las instituciones financieras, excepto cuando le sean solicitados por la autoridad judicial.<sup>104</sup>

**11. Otras atribuciones.** Además de las facultades arriba enunciadas, la LPDUSF ha otorgado diversas atribuciones a la CONDUSEF, que en alguna medida pueden considerarse como positivas en la defensa de los intereses de los usuarios de los servicios financieros. Entre dichas atribuciones se pueden señalar las siguientes:

**A. El Registro de Prestadores de Servicios (SIPRES) y la Base de Datos de comisiones vigentes.** El artículo 8 de la LPDUSF ordena que la CONDUSEF, con la información que le proporcionen las autoridades competentes y las instituciones financieras, establecerá y mantendrá actualizado un Registro de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES).

Asimismo, la CONDUSEF establecerá y mantendrá actualizada una Base de Datos de las comisiones vigentes que efectivamente cobren que le sean reportadas, misma que dará a conocer al público en general por el medio de difusión que considere pertinente.

En el mismo precepto legal se señala que queda prohibido a las instituciones financieras utilizar información relativa a la base de datos de sus clientes con fines mercadotécnicos o publicitarios, así como enviar publicidad a los clientes que expresamente hubiesen manifestado su voluntad de no recibirla.

**B. La supervisión.** Entre las más importantes reformas a la LPDUSF, se encuentra el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la

---

<sup>104</sup> Arts. 12 y 13.

Federación del 25 de junio de 2009, en el que se establecen las facultades de supervisión con que ha sido dotada la CONDUSEF.

En virtud del Decreto mencionado, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y de la propia LPDUSF, a la que se adicionó un Título Séptimo de nueva creación, con la intención de reforzar las atribuciones de la CONDUSEF, a fin de que ésta pasara de ser un órgano de orientación y conciliación, a convertirse en un organismo regulador y supervisor, responsable de la transparencia y asesor en la educación financiera.

De conformidad con lo que se establece en dicho Título, la supervisión que realice la CONDUSEF comprenderá las facultades de vigilancia, prevención y corrección que le confieran tanto la propia LPDUSF, como otras leyes que tutelan el sistema financiero, y tendrá por objeto procurar la protección de los intereses de los usuarios.

En el artículo 92 Bis 1 del mismo Título, se ordena que las instituciones financieras sujetas a la supervisión de la CONDUSEF, estarán obligadas a proporcionarle la información que ésta estime necesaria, en el ámbito de su competencia, en la forma y términos que les señale, así como a permitir el acceso de la CONDUSEF a sus oficinas, locales y demás instalaciones, cuando proceda.

Sin embargo y a propósito de los principios arriba mencionados, en el mismo precepto antes citado, la LPDUSF señala que la inspección a que se refiere el mencionado Título, sólo se podrá efectuar a petición de la CONDUSEF, por la CNBV, a través de visitas a las instalaciones de las instituciones financieras, para comprobar el cumplimiento de aquellas normas cuya supervisión se encuentre expresamente conferida a la CONDUSEF.

**C. Disposición Única de la CONDUSEF Aplicable a las Entidades Financieras.** Como consecuencia de las reformas realizadas a las Leyes que antes se mencionan, en virtud de las cuales se faculta a la CONDUSEF para regular, supervisar y expedir disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones financieras, con fecha 19 de agosto de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Disposición Única de la CONDUSEF aplicable a las Entidades Financieras*<sup>105</sup>, que incluye los temas de transparencia y protección al usuario de servicios financiero, que a continuación se señalan:

- Los requisitos que deberán cumplir los contratos de adhesión que utilicen, señalando aquéllos que requieran autorización previa de la CONDUSEF;
- Los montos máximos de las operaciones y servicios que deban considerarse masivamente celebrados para sujetarse a la Disposición Única, así como la forma en que proporcionará a sus usuarios la asistencia, acceso y facilidades para atender las aclaraciones relacionadas con las operaciones y servicios;
- Los requisitos para la terminación de las operaciones celebradas mediante Contratos de Adhesión y la cancelación del Medio de Disposición en su caso;
- La información actualizada de las comisiones que cobran, así como la forma que permitan dar a conocer los montos a los usuarios;
- Los requisitos que deberán cumplir los estados de cuenta y comprobantes de operación;
- La forma y el términos que deberá cumplir la publicidad relativa a las características de sus operaciones activas, pasivas y de servicios;
- Las actividades que se aparten de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros de las instituciones de crédito;

---

<sup>105</sup> Con fecha 26 de mayo de 2010, la Junta de Gobierno de la CONDUSEF, aprobó el Acuerdo CONDUSEF/JG/65/09, que contiene la Disposición Única de la CONDUSEF aplicable a las Entidades Financieras.

- Los requerimientos que deberán cumplir las cuentas de las instituciones de crédito, cuyo destino sea la asistencia a poblaciones derivadas de catástrofes naturales.

En efecto, en el artículo 1 se dispone que la Disposición Única antes mencionada, tiene por objeto establecer los lineamientos que las entidades financieras deben observar en materia de contratos de adhesión; información de las comisiones que cobran; estados de cuenta y comprobantes de operación, así como la forma, términos y requerimientos que deberá cumplir la publicidad que realicen sobre las características de sus operaciones y servicios.

Asimismo, se señala que la Disposición tiene como finalidad establecer los requisitos y procedimientos que las entidades financieras deben observar para llevar a cabo la terminación de operaciones que hayan sido celebradas mediante contratos de adhesión, definir las actividades que se apartan de las sanas prácticas, y establecer las obligaciones que deben cumplir para las cuentas de asistencia social que se abran a causa de catástrofes naturales.

**D. Las sanciones.** Tal como lo señala el artículo 10 de la LPDUSF, la CONDUSEF tiene facultad de autoridad para imponer las sanciones previstas en dicho ordenamiento.

Aunque en la práctica la aplicación de tales sanciones no necesariamente da solución a los problemas del usuario, según se establece en el artículo 93 de la LPDUSF, el incumplimiento o la contravención de las disposiciones previstas en dicha Ley, serán sancionados con multas que impondrá administrativamente la CONDUSEF tomando como base el salario mínimo en el Distrito Federal, en la inteligencia de que la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

De igual forma, en el artículo 96 de dicho ordenamiento, se establece que para poder imponer la multa correspondiente, la citada Comisión deberá oír previamente a la institución financiera dentro de un plazo que no podrá ser menor a cinco días hábiles, para lo cual deberá tener en cuenta sus condiciones económicas, la gravedad de la falta, así como la necesidad de evitar reincidencias y prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la Ley.

En relación con lo anterior, la propia LPDUSF en su artículo 99 señala que los afectados con motivo de los actos de la CONDUSEF en resoluciones dictadas fuera del procedimiento arbitral que pongan fin a un procedimiento o de la imposición de sanciones administrativas, podrán interponer por escrito, ante la Junta de Gobierno de la CONDUSEF o ante su Presidente, en los términos que establece el citado ordenamiento, un recurso de revisión, cuya interposición será optativa y que suspenderá los efectos del acto impugnado cuando se trate de multas.

De acuerdo con el artículo 101 de la Ley que se comenta, a resolución de los recursos de revisión deberá ser emitida en un plazo que no exceda a los noventa días hábiles posteriores a la fecha en que se interpuso el recurso, cuando deba ser resuelta por el Presidente, ni a los ciento veinte días hábiles, cuando se trate de recursos que sean competencia de la Junta de Gobierno.

***E. Emisión de dictámenes.*** En términos generales, el dictamen, al que después nos referiremos con más detalle, es la opinión técnico jurídica especializada emitida por la CONDUSEF a petición del usuario sobre la procedencia de lo reclamado, tomando en consideración las constancias del expediente integrado con motivo del procedimiento conciliatorio y todos aquellos elementos que se hubiere allegado dicha Comisión.

En sus Anuarios Estadísticos de los últimos tres años<sup>106</sup>, se señala que “en caso de requerirlo, la CONDUSEF podrá emitir un dictamen, que consiste en una opinión especializada de acuerdo a la valoración técnico jurídica del asunto, con la intención de que ésta se pueda hacer valer en los tribunales competentes”.

Por su parte, el artículo 68 BIS-1 de la LPDUSF, dispone que [...] el dictamen que puede emitir la CONDUSEF, contendrá una valoración técnica jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado.

A este respecto, se debe hacer notar que dentro del procedimiento conciliatorio previsto la LPDUSF, la fracción II del artículo 68 ordena, que una vez que la CONDUSEF ha corrido traslado a la institución financiera acerca de alguna reclamación presentada ante dicho organismo por un usuario de sus servicios, la aludida institución, por conducto de un representante, deberá rendir un informe por escrito que se podrá presentar con anterioridad o hasta el momento de la junta de conciliación.

Según se estipula en la fracción V del artículo mencionado, la falta de presentación del informe por parte de la institución financiera, dará lugar a que la CONDUSEF valore la procedencia de las pretensiones del usuario para la emisión del dictamen técnico que antes se menciona.

Por su parte, en el segundo párrafo de la fracción VII del mismo precepto se señala que, en el evento de que la institución financiera no asista a la junta de conciliación, se le impondrá una sanción pecuniaria y se le emplazará a una segunda audiencia, y en caso de no asistir a ésta, además de imponérsele a la institución una nueva sanción, la CONDUSEF entregará al reclamante, contra

---

<sup>106</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, México, Gobierno Federal, SHCP, pp. 8, 8 y 9, respectivamente.

entrega de su costo, copia certificada del dictamen técnico, a fin de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes.

[...] La solicitud se hará del conocimiento de la institución financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

Si la Institución financiera no hace manifestación alguna dentro del plazo mencionado, la CONDUSEF emitirá el dictamen con los elementos que posea.

Por otro lado, y de conformidad con el artículo 68 Bis, cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que a juicio de la CONDUSEF del expediente se desprendan elementos que le permitan suponer la procedencia de lo reclamado,

[...] podrá emitir, previa solicitud por escrito del usuario un acuerdo de trámite que contenga el dictamen, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea válida, cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que la institución financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

No obstante, y según se establece en el último párrafo del precepto mencionado, el dictamen referido

[...] sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías menores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, en cuyo caso la cuantía deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión.

Por último, y para acabar de desvirtuar este medio de defensa del usuario, el último párrafo del artículo 68 Bis 1 se señala que la CONDUSEF tendrá un plazo de sesenta días hábiles para expedir el dictamen.

**12. Infraestructura operativa.** Para concluir este Capítulo, señalaremos el hecho de que para el desempeño de sus funciones, y según datos de su último Anuario Estadístico publicado, correspondiente al ejercicio de 2012, la CONDUSEF cuenta con treinta y dos delegaciones en los Estados de la República, y cuatro en el área Metropolitana, divididas en tres regiones: Distrito Federal y Área Metropolitana, Centro-Occidente, y Norte-Sur. Además de sus oficinas centrales, el mencionado organismo cuenta con un Centro de Atención Telefónica, Módulos de Atención y una oficina virtual.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuario Estadístico 2012*, cit. nota 15.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA CONCILIACIÓN Y EL ARBITRAJE COMO MEDIOS DE LA CONDUSEF PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

#### ***I. Los Procedimientos de Conciliación y Arbitraje***

En el Capítulo precedente, hemos procurado presentar, basados en las disposiciones de la LPDUSF, un panorama de las principales características de la CONDUSEF, abordando temas como su naturaleza jurídica, su ámbito de competencia, su marco jurídico, su patrimonio, su estructura orgánica, y de manera importante, las facultades y medios de que ha sido dotada por el mencionado ordenamiento para el cumplimiento de sus fines.

En dicho Capítulo, ha quedado claramente establecido que el objetivo prioritario de la CONDUSEF es la protección y defensa de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, procurando una relación equitativa entre éstos y las instituciones financieras, para lo cual la LPDUSF le ha conferido las atribuciones a que antes nos hemos referido.

No obstante lo anterior, y como se puede apreciar de su lectura, un buen número de tales atribuciones son meras declaraciones, a veces vagas, bastante imprecisas, muy generales y en ocasiones hasta con tintes demagógicos que, a nuestro juicio, difícilmente podrían coadyuvar en forma efectiva a la consecución de los fines para los que la CONDUSEF fue creada, en especial, cuando se trata evitar que los conflictos surgidos entre las entidades financieras y el público usuario de sus servicios, sean solucionados en los órganos jurisdiccionales, sin que se haya agotado una etapa conciliatoria, como reza en la parte conducente la Exposición de Motivos que dio origen a la LPDSF.<sup>108</sup>En dicho documento, se consideraba

---

<sup>108</sup> Ver págs. 56 y ss. de este trabajo.

[...] indispensable y urgente contar con un organismo independiente, imparcial y especializado en la solución de conflictos surgidos con motivo de la prestación de los distintos servicios financieros, ...a través del establecimiento de una normatividad uniforme para los procedimientos de conciliación y arbitraje para cualquier conflicto que surja en la prestación de estos servicios, ..privilegiando una instancia distinta a la jurisdiccional que de manera obligatoria y vinculativa para las partes, concurra a la solución de los conflictos [...].<sup>109</sup>

A fin de abordar uno de los fines que persigue este trabajo, consistente en determinar si a la luz de sus resultados, la CONDUSEF ha sido el organismo idóneo para resolver controversias entre usuarios e instituciones financieras antes de que aquellos decidan entablar un juicio ante los tribunales competentes, como fue la Intención expresada por el legislador, en el presente Capítulo procederemos a realizar la exposición y análisis de las que consideramos como las principales herramientas con las que la LPDUSF ha dotado al organismo que nos ocupa para cumplir con tales objetivos: la conciliación y el arbitraje previstos en las fracciones III y IV del artículo 11 de dicho ordenamiento.

Antes de iniciar la exposición de los procedimientos mencionados, es importante dejar sentado que además de la CONDUSEF, la conciliación y el arbitraje, como medios de solución de conflictos, son utilizados no sólo en procedimientos civiles, mercantiles y laborales, sino también por otros organismos dependientes de la Administración Pública encargados de proteger los intereses del público en general en muy diversos aspectos, como son el Tribunal Federal y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Procuraduría Federal del Trabajo (PROFEDET), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), o la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (COFEMED).

---

<sup>109</sup> Cfr., *Exposición de Motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros*, cit. nota 65.

**1. El Procedimiento de Conciliación.** En vista de la importancia que reviste este medio para la resolución de conflictos, y antes de iniciar el análisis del procedimiento de conciliación previsto en la LPDUSF, abordaremos algunas cuestiones relacionadas con el tema de la conciliación.

La importancia práctica de la conciliación radica en que se le puede considerar como la forma más sencilla de resolver un conflicto, no sólo entre particulares, sino en cualquier relación en la que pudieran existir diferencias, y en la que la solución dependa de la voluntad de las partes.

Según Armando Ibarra el término *conciliación* debe entenderse como sinónimo de *compensar, ajustar, convenir, arreglar*.<sup>110</sup> Por su parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, considera a la conciliación como *el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas*.<sup>111</sup>

A este respecto, el Jesús de la Fuente sostiene que desde un punto de vista legal, la conciliación puede definirse “como el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante una controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, con el objeto de evitar un juicio, o bien poner fin al mismo.”<sup>112</sup>

De acuerdo con estos conceptos, la conciliación resultaría ser el medio más idóneo para la solución de conflictos de una manera práctica, pues a

---

<sup>110</sup> Ibarra Hernández, Armando, *op. cit.*, p. 47.

<sup>111</sup> Barajas Montes de Oca, Santiago y Ricardo Méndez Ávila Silva, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, C- C, pp. 186 ss., cit. nota 62.

<sup>112</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, Tomo II, p. 1474.

través de él, las partes involucradas llegan a un acuerdo en relación con el asunto que les dio origen, con lo que se da por terminada la controversia, sin necesidad de llegar a un procedimiento jurisdiccional, que puede resultar largo y costoso.

En efecto, la conciliación tiene la finalidad de que las partes lleguen a un arreglo previo a la aplicación de la jurisdicción respectiva, pues se realiza frente a un tercero que no tiene interés en el negocio. Este tercero que es conocido como “conciliador”, no es una autoridad compulsiva, sino que tiene la misión de encaminar los ánimos de las partes en conflicto, hacia una posible solución de las cuestiones por ellas reclamadas, sin necesidad de llegar a un juicio.

Por último, es importante destacar el hecho de que en LPDUSF, la conciliación es un requisito previo al procedimiento arbitral, por lo que resulta necesario agotar esa instancia, tal como se desprende de la fracción VII del artículo 68, en el que se señala que si las partes no llegan a una conciliación, se les invitará a que de común acuerdo se designe como árbitro a la CONDUSEF o a cualquiera de los árbitros que ésta le proponga.

**A. Limitaciones y Requisitos de la Conciliación en la LPDUSF.** La Conciliación ante la CONDUSEF, afirma el Dr. De la Fuente:

[...] es un mecanismo a través del cual la institución financiera y el usuario, entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, originada en una relación derivada de una operación de las calificadas por la LPDUSF como de servicios financieros (depósitos, créditos, servicios, intermediación bursátil, operaciones de seguros, fianzas, etc.), ponen fin a sus diferencias.<sup>113</sup>

Conforme al artículo 60 de la LPDUSF, la CONDUSEF no sólo tiene la facultad de llevar el procedimiento de Conciliación, sino que también está facultada para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos.

---

<sup>113</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, Tomo II, p. 1475.

No obstante, existen en la LPDUSF algunas limitaciones y requisitos que es importante considerar y que expondremos a continuación:

- a) Sólo se llevará a cabo en reclamaciones por cuantías totales inferiores a tres millones de Unidades de Inversión (UDI's), salvo que se trate de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, en cuyo caso la cuantía deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión;<sup>114</sup>
- b) Tratándose de fideicomisos, la CONDUSEF sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de las instituciones fiduciarias;<sup>115</sup>
- c) La CONDUSEF no conocerá de las reclamaciones por variaciones de las tasas de interés pactadas entre el usuario y la institución financiera, cuando sean consecuencia directa de variaciones del mercado;<sup>116</sup>
- d) La CONDUSEF sólo recibirá aquéllas reclamaciones que cumplan con los requisitos que la propia Ley señala, pudiendo rechazar de oficio aquellas reclamaciones notoriamente improcedentes,<sup>117</sup> y
- e) Las reclamaciones podrán presentarse ya sea por comparecencia del afectado, en forma escrita o por cualquier otro medio, en el domicilio de la CONDUSEF, de sus Delegaciones o de las unidades especializadas de las instituciones, dentro del término de dos años, contados a partir del hecho que le dio origen o de la negativa de la institución financiera a satisfacer las pretensiones del usuario.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Art. 68, Frac. I.

<sup>115</sup> Art. 60, segundo párrafo.

<sup>116</sup> Art. 61.

<sup>117</sup> Art. 62.

<sup>118</sup> Arts. 63 y 65.

A este respecto se debe señalar que de conformidad con el artículo 66, por su sola presentación, la reclamación que reúna los requisitos señalados en la Ley, interrumpirá la prescripción de las acciones legales correspondientes, hasta que concluya el procedimiento al que nos referiremos enseguida.

**B. El Procedimiento previsto en la LPDUSF.** Como ya se expuso, y de conformidad con la fracción III del artículo 11 de la LPDUSF, la CONDUSEF está facultada para llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre las instituciones financieras y los usuarios, ya sea de manera individual o conjunta, cuando éstos hayan contratado un mismo producto o servicio mediante la celebración de un solo contrato, lo que quiere decir que el ordenamiento mencionado, prevé que el procedimiento de conciliación puede ser entre un usuario y una institución o entre varios usuarios y una o varias instituciones financieras, cuando se presenten problemas comunes.

A este respecto, y antes de proceder a la exposición del procedimiento propiamente dicho, es pertinente señalar que en el Glosario de los Anuarios Estadísticos de la CONDUSEF, correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009<sup>119</sup>, se define la *conciliación* como el *proceso legal a través del cual el usuario presenta ante la CONDUSEF, escrito formal de reclamación*, y que para dicho organismo la conciliación es una especie que forma parte de lo que la propia Comisión denomina como *controversias*, en las que además se incluyen los siguientes conceptos:

- *Gestión Electrónica*, que son *asuntos canalizados vía electrónica a las instituciones financieras para su resolución*.

---

<sup>119</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuarios Estadísticos 2008 y 2009*, México, Gobierno Federal, SHCP, pp. 151 en ambos documentos.

- *Gestión Ordinaria*, que son *solicitudes por escrito a la institución financiera, fundamentalmente para que proporcione información necesaria que coadyuve a la resolución del asunto.*

El procedimiento de conciliación en la LPDUSF se inicia cuando los usuarios presentan una reclamación ante la CONDUSEF en contra de alguna o algunas de las entidades financieras, como consecuencia de algún contrato celebrado entre ellos o de la utilización por parte de los primeros de algún producto o servicio, o por cualquier otra causa que propicie que los usuarios tengan algún derecho frente a dichas entidades.

En efecto, de acuerdo con los datos contenidos en los Anuarios Estadísticos correspondiente a los ejercicios 2011 y 2012<sup>120</sup>, puede haber Conciliación cuando “se presenta formalmente una reclamación ante alguna institución financiera para que ésta rectifique o enmiende determinada acción o hecho que se considere:

- Incorrecto
- No se apegue a lo contratado.
- Si se resulta afectado por alguna acción presuntamente realizada

Ahora bien, de acuerdo al artículo 68 de LPDUSF, la CONDUSEF deberá agotar el procedimiento de conciliación que se encuentra regulado en el Capítulo I del Título Quinto de dicha Ley, conforme a las siguientes reglas:

- a) Como ya quedó anotado, el procedimiento de Conciliación, sólo se llevará a cabo en reclamaciones por cuantías totales inferiores a tres millones de Unidades de Inversión (UDI's), salvo que se trate de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, en cuyo caso la cuantía deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión;<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuarios Estadísticos 2011 y 2012*, México, Gobierno Federal, SHCP, pp. 8 en ambos documentos.

<sup>121</sup> Art. 68, Frac. I.

- b) La CONDUSEF correrá traslado a la institución financiera, anexando la documentación aportada por el usuario, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la reclamación, señalando la fecha de la audiencia de conciliación, para lo cual podrá solicitar a la institución financiera información, documentación y todos los elementos de convicción que considere necesarios que estén relacionados con la reclamación;<sup>122</sup>
- c) La CONDUSEF citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación, y pudiéndose celebrar por vía telefónica o por otro medio idóneo;<sup>123</sup>
- d) La institución financiera, por conducto de un representante, deberá rendir un informe por escrito, que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la junta de conciliación<sup>124</sup>;
- e) En el informe, la institución deberá responder de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, ya que de lo contrario, se tendrá por no presentado para todos los efectos a que haya lugar. Asimismo, deberá acompañar la documentación, información y todos los elementos que considere necesarios para sustentarlo, sin perjuicio de que la CONDUSEF pueda requerirle la entrega de cualquier información, documentación o medios electromagnéticos que requiera;<sup>125</sup>
- f) La CONDUSEF podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de las partes, la audiencia de conciliación hasta en dos

---

<sup>122</sup> Art. 67.

<sup>123</sup> Art. 68, Frac. I Bis.

<sup>124</sup> Art. 68 Frac. II.

<sup>125</sup> Art. 68 Frac. III.

ocasiones, señalando día y hora para su reanudación, la que deberá llevarse a cabo dentro de los diez días hábiles siguientes;<sup>126</sup>

- g) La falta de presentación del informe por parte de la institución financiera, no podrá ser causa para suspender o diferir la audiencia referida, y dará lugar a que la CONDUSEF valore la procedencia de las pretensiones del usuario para la emisión del dictamen técnico a que el mismo ordenamiento se refiere en su artículo 68 Bis, que adelante se expone;<sup>127</sup>
  
- h) Cuando así lo considere o a petición del usuario, en la audiencia de conciliación correspondiente o dentro de los diez días hábiles anteriores a su celebración, la CONDUSEF podrá requerir información adicional a la institución financiera, difiriendo la audiencia y requiriendo a la institución para que en la nueva fecha presente el informe adicional. Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar la los hechos constitutivos de la reclamación;<sup>128</sup>
  
- i) En la audiencia respectiva, la CONDUSEF exhortará a las partes a conciliar sus intereses formulando propuestas de solución y si esto no fuera posible, las invitará a designar como árbitro a la propia Comisión o a alguno de los árbitros que ésta proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho.

En caso de no someterse al arbitraje, se dejarán a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer en los tribunales competentes o en la vía que proceda.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Art. 68 Frac. IV.

<sup>127</sup> Art. 68, Frac. V.

<sup>128</sup> Art. 68, Frac. VI.

<sup>129</sup> Art. 68, Frac VII.

En el evento de que la institución financiera no asista a la junta de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se le emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor de diez días hábiles. En caso de no asistir a ésta, se le impondrá a la institución una nueva sanción y la CONDUSEF entregará al reclamante copia certificada del dictamen técnico a que se refiere el artículo 68 Bis,<sup>130</sup> que contendrá una valoración técnico jurídica, elaborada con bases en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que la propia CONDUSEF se hubiese allegado, a fin de que pueda hacerlo valer ante los tribunales competentes;

La solicitud se hará del conocimiento de la institución financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles;

Si la Institución financiera no hace manifestación alguna dentro del plazo mencionado, la CONDUSEF emitirá el dictamen con los elementos que posea;<sup>131</sup>

- j) En el evento de que las partes lleguen a un acuerdo para la resolución de la reclamación, dicho acuerdo se hará constar en una acta que al efecto se levante, misma que será firmada por el usuario en caso de estar conforme con su contenido;<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Véanse pags. 83 y 84 del presente trabajo.

<sup>131</sup> Art. 68, Frac. VII.

<sup>132</sup> Art. 68, Frac. VIII.

- k) La carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio corresponde a la institución financiera y, en caso de omisión, se hará acreedora a la sanción que proceda;<sup>133</sup>
- l) Concluidas las audiencias y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la CONDUSEF levantará el acta respectiva, la que tendrá validez aun cuando la institución financiera no la firme, debiéndose hacer constancia de su negativa.

En caso de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, la CONDUSEF ordenará la constitución de una reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no deberá exceder de la suma asegurada, dando aviso a la CNSF.<sup>134</sup>

Este registro contable podrá ser cancelado por la institución o sociedad, si transcurridos ciento ochenta días naturales, el reclamante no ha hecho valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no ha dado inicio al procedimiento arbitral.

Si de las constancias que obren en el expediente respectivo se desprende, a juicio de la CONDUSEF la improcedencia de las pretensiones del usuario, ésta podrá abstenerse de ordenar la reserva técnica;<sup>135</sup>

- m) Los acuerdos de trámite que emita la CONDUSEF, no admitirán recurso alguno.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Art. 68, Frac. IX.

<sup>134</sup> La reserva a que se refiere esta fracción del artículo 68, sólo procede en el caso de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y consiste en una reserva técnica o el registro de un pasivo contingente para obligaciones pendientes de cumplir cuyo monto en ningún caso podrá exceder de la suma asegurada. Véase pág. 86.

<sup>135</sup> Art. 68, Frac. X.

<sup>136</sup> Art. 68, Frac. XI.

En el artículo 68 Bis se establece que cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que permitan suponer la procedencia de lo reclamado, la CONDUSEF podrá emitir, previa solicitud del usuario, un acuerdo de trámite que contenga el dictamen técnico<sup>137</sup>, al que se refieren los incisos g) e i) precedentes (fracciones V y VII del artículo 68, respectivamente), siempre y cuando la obligación contractual incumplida en el que se consigne sea válida, cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que la institución financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

El mismo precepto señala que para la elaboración del dictamen, la CONDUSEF podrá allegarse de todos los elementos que estime necesario.

No obstante lo anterior, en el tercer párrafo del artículo que se comenta, se establece que el dictamen mencionado, sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión (UDI's), salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, "en cuyo caso la cuantía deberá ser menor a seis millones de unidades de inversión (UDI's) (sic).

El artículo 68 Bis 1 establece expresamente que el dictamen que puede emitir la CONDUSEF en términos de los artículos 68 y 68 Bis, contendrá una valoración técnica y jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado, el cual deberá contener los datos que en el mismo precepto se señalan.

---

<sup>137</sup> Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 68 Bis 1 de la LPDUSF, los Anuarios Estadísticos de la CONDUSEF de los años 2011 y 2012, ambos en su página 9, definen el dictamen como "una opinión especializada de acuerdo a una valoración técnico-jurídica del asunto, con la intención de que ésta se pueda hacer valer ante los tribunales competentes". Véanse págs. 84 y ss.

En el artículo 69 de la LPDUSF, se señala que en caso de que el usuario no asista a la audiencia de conciliación o no presente justificación de su inasistencia, se tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra por los mismos hechos.

Asimismo, en el artículo 70 del mismo ordenamiento, se establece que en caso de que la institución financiera no cumpla con las obligaciones derivadas del convenio de conciliación, la Comisión le ordenará que registre el pasivo contingente derivado de la reclamación o las reservas cuando se trate de entidades aseguradoras o afianzadoras.

Por su parte, en el artículo 72 de la Ley en comento, se prevé que las instituciones financieras podrán cancelar el pasivo o la reserva cuando:

- Haya sido decretada la caducidad de la instancia;
- La preclusión haya sido procedente;
- La excepción superveniente de prescripción proceda;
- Exista sentencia en la que se absuelva a la institución o
- Cuando haya efectuado el pago con la conformidad del usuario.

En relación con todo lo anterior, es importante dejar asentado que las Delegaciones Regionales, Estatales o Locales de la CONDUSEF, en las que se presente una reclamación, estarán facultadas para subsanar el procedimiento conciliatorio y, en su caso, arbitral escogido por las partes, hasta la formulación del proyecto de laudo.

**C. Inoperancia del procedimiento conciliatorio.** Para concluir este apartado, es pertinente señalar el hecho de que, como se expondrá en la parte de este trabajo en la que se presentan los principales indicadores de gestión de la CONDUSEF, el procedimiento conciliatorio previsto en la LPDUSF no ha dado los resultados esperados, no sólo porque las 27,695 conciliaciones que a nivel nacional se recibieron en el 2012 representaron tan sólo el 2.70% y de las

acciones de atención realizadas en dicho ejercicio<sup>138</sup>, sino también, y sobre todo, porque generalmente las instituciones financieras optan por dejar a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes y no recurren a éste, que podría ser un importante mecanismo para la solución sus conflictos con los usuarios.

**2. El Arbitraje.** Según lo establece la fracción IV del artículo 11 de la LPDUSF, la CONDUSEF está facultada para actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, de conformidad con dicho ordenamiento o con los convenios de colaboración que al efecto celebre con las instituciones financieras o las asociaciones gremiales que las agrupen. Este procedimiento se encuentra previsto en el Capítulo II del Título Quinto de la LPDUSF.

En vista de la importancia de la figura del arbitraje como una forma alterna de dirimir controversias, antes de exponer el procedimiento previsto en la LPDUSF, hemos considerado conveniente exponer algunos conceptos relacionados con esta institución.

**A. El Arbitraje como medio de Solución de Controversias.** De acuerdo con el concepto que de esta figura nos brinda el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el arbitraje, término que proviene del vocablo latino “*arbitratus*”, de “*arbitror*”,

[...] es una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio dada por un tercero imparcial (Carnelutti), un juez privado o varios, generalmente designados por las partes contendientes... siguiendo un procedimiento que aunque regulado por la ley objetiva, tiene un ritual menos severo que el del procedimiento del proceso jurisdiccional. La resolución por la que se manifiesta el arreglo se denomina “*laudo*”, cuya eficacia depende de la voluntad de las

---

<sup>138</sup> *Anuario Estadístico 2012*, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), cit. nota 15, p. 11.

partes o de la intervención judicial oficial, según las diversas variantes que se presenten.<sup>139</sup>

El Cipriano Gómez Lara señala que: “la heterocomposición es una forma evolucionada e institucional de solución de la conflictiva social e implica la intervención de un tercero imparcial y ajeno al conflicto”.<sup>140</sup>

En la heterocomposición, las partes se someten a la decisión de un tercero ajeno e imparcial, asumiendo la obligación de cumplir y acatar la resolución que éste emita.

En relación con esta figura el maestro César Sepúlveda sostiene que:

[...] “El arbitraje es un método por el cual las partes en una disputa convienen en someter sus diferencias a un tercero, o un tribunal constituido especialmente para tal fin, con objeto de que sean resueltas conforme a la norma que las partes especifiquen, usualmente normas de derecho internacional, y con el entendimiento de que esa decisión debe ser aceptada por los contendientes como arreglo final”.<sup>141</sup>

Por su parte, el Dr. De la Fuente Rodríguez, señala que:

[...] “por arbitraje se entiende el acuerdo de dos o más voluntades para resolver las controversias, diferencias, disputas o conflictos que puedan surgir en una relación, ya sea de carácter privado o comercial, mediante la resolución de un tercero llamado árbitro”, y agrega que por sus características y por el hecho de que las partes se someten a él en forma voluntaria, el arbitraje puede ser considerado como un sustituto de la jurisdicción.<sup>142</sup>

A este respecto, es pertinente señalar que en el párrafo cuarto de su artículo 17, la misma Constitución General de la República señala la posibilidad de que las leyes prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, como son la mediación y la conciliación.

---

<sup>139</sup> Flores García, Fernando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, p. 178, cit. nota 62.

<sup>140</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., México, Editorial Oxford, 2000, p. 23.

<sup>141</sup> Sepúlveda, César, *Derecho Internacional Público*, 3ª ed., México, Porrúa, 1968, p. 333.

<sup>142</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, Tomo II, p. 1480.

Con base en lo anterior, diversas legislaciones se refieren al arbitraje, de las que se debe destacar el Código de comercio, que en los siete capítulos incluidos en su Título IV, regula en detalle los aspectos principales del arbitraje comercial, tanto nacional como internacional (arts. 1415 al 1463).

Es de señalar que el árbitro hace las veces de un juzgador, basándose en la confianza y la buena fe de cada una de las partes, lo que significa que el juicio arbitral, al igual que los juicios judiciales, crea una relación jurídica triangular, en la que el árbitro es la parte que va a dirimir la controversia planteada por las otras dos partes que son el actor y el demandado.

Nosotros coincidimos con quienes opinan<sup>143</sup> que, aunque el arbitraje es, al igual que el proceso jurisdiccional, un instrumento de composición de litigios caracterizado porque las soluciones provienen de un tercero ajeno a la relación sustancial, existen varias diferencias entre ambos procesos, de las que se destaca la obligatoriedad para las partes en uno y en otro caso:

- En el proceso jurisdiccional, la obligatoriedad de la resolución final o sentencia tiene su fundamento en la Ley y en la autoridad del órgano estatal que la dicta, por lo que tiene fuerza ejecutiva por sí misma.
- En cambio en el arbitraje, la obligatoriedad de la solución final o laudo tiene su fundamento en el acuerdo de las partes en conflicto, y por lo tanto no es imperativo porque no constituye un acto de autoridad y, por ende, no puede ser ejecutado.<sup>144</sup>

De todas estas definiciones y conceptos, es posible desprender como una característica fundamental del arbitraje, la voluntad de las partes, no sólo de sustraerse al sometimiento de los tribunales jurisdiccionales, sino también el de sujetar su controversia a un árbitro, y de que su resolución, llamada *laudo*,

---

<sup>143</sup> Cfr., Acosta Romero, Miguel, José Antonio Almazán Alaníz y Adriana Pérez Martínez, Adriana, *op. cit.*, pp. 39 y ss.

<sup>144</sup> *Idem.*

sea obligatoria para ambas, lo que significa que, sin un acuerdo de la voluntad de las partes, no puede haber arbitraje.

Como ya quedó expuesto,<sup>145</sup> en los Anuarios Estadísticos<sup>146</sup> correspondientes a los años de 2010, 2011 y 2012, se explica esta figura de la siguiente manera:

[...] Al no haber arreglo en la etapa de Conciliación, las partes podrán, de mutuo acuerdo, elegir a la CONDUSEF o a un tercero propuesto por ésta, como árbitro de la controversia.

La CONDUSEF, con los elementos aportados por las partes, emite el *Proyecto de Laudo*, que es la resolución que pone fin al asunto, y en la cual se señala quién tiene la razón.

Es pertinente mencionar, que además de la LPDUSF, en nuestra legislación el juicio arbitral se encuentra consagrado en diversos ordenamientos, tales como: el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el Código de Comercio, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal del Derecho de Autor.

**B. Carácter Jurisdiccional o no del Arbitraje.** En relación con este tema, existen dos corrientes principales que están representadas por aquéllos que niegan el carácter jurisdiccional del arbitraje y por la de los que sostienen que si lo tiene:

**a) El Arbitraje carece de carácter jurisdiccional.** Aquéllos que niegan el carácter jurisdiccional del arbitraje, sostienen que el someter a la decisión de un árbitro un determinado conflicto, implica que las partes renuncian a la resolución de su controversia por un tribunal jurisdiccional.

---

<sup>145</sup> Ver págs. 84 y ss de este trabajo.

<sup>146</sup> *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, cit. nota 98, pp. 9 en todos los casos.

De acuerdo con esta tesis, lo anterior implica que sustituyen el proceso jurisdiccional, por otro en el que el conflicto se resuelve con la intervención de un árbitro, que a diferencia del juzgador, no es una autoridad del Estado y, por lo tanto, no tiene jurisdicción y carece de autoridad, lo que trae como consecuencia que su decisión arbitral o laudo, no sea ejecutivo por sí mismo.<sup>147</sup>

En efecto, y como ya antes se ha señalado, mientras que la obligatoriedad de las decisiones del árbitro se fundamentan en el acuerdo previo de las partes, la de las resoluciones de un juez tienen su fundamento en el carácter imperativo de la ley y en la calidad de autoridad de la que se encuentra investido.

**b) El Arbitraje sí tiene carácter jurisdiccional.** La tesis que reconoce el carácter jurisdiccional del arbitraje, sostiene que los árbitros desempeñan una función pública como la jurisdiccional, debido a que la misma ley permite el arbitraje.

Los seguidores de esta concepción, sostienen que es el Estado el encargado de regular los arbitrajes que se realizan dentro de su jurisdicción y que, si la ley permite un medio distinto de solución de controversias, es porque el Estado así lo admite en forma expresa o tácita y por lo tanto, el arbitraje es un acto de justicia delegada.

En esa virtud, los que apoyan esta tesis, afirman que el laudo que emite un árbitro puede considerarse como una verdadera sentencia jurisdiccional o bien como una declaración de voluntad que es emitida por órganos privados que ejercen una función jurisdiccional, y en ese sentido, el arbitraje ya no se contempla como un equivalente jurisdiccional, sino como un auténtico proceso

---

<sup>147</sup> Cfr., Acosta Romero, Miguel, José Antonio Almazán Alaníz y Adriana Pérez Martínez, *op. cit.*, pp. 41 y ss.

jurisdiccional en el que actúan jueces arbitrados nombrados por las partes por así permitirlo la ley.<sup>148</sup>

En apoyo de la mencionada teoría, Manuel Vieira afirma que el arbitraje es territorialista, pues los árbitros actúan bajo el marco legal de un determinado Estado, y por lo tanto, el proceso arbitral estará sujeto a las leyes y normas de ese lugar. El mismo autor agrega que el laudo arbitral será un proyecto real de sentencia que puede ser homologado ante un juez, con lo que entraría en la fase jurisdiccional del Estado.<sup>149</sup>

**c) Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Según lo consigna Acosta Romero,<sup>150</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado por la primera de estas dos posturas al sostener el carácter no jurisdiccional del arbitraje, de la siguiente manera:

[...] Con el arbitraje se sustituye el proceso con algo afín a él, en su figura lógica, supuesto que en uno y otro caso se define una contienda mediante un juicio ajeno; sin embargo, el árbitro no es funcionario del Estado, no tiene jurisdicción propia ni delegada; las facultades que usa se derivan de la voluntad de las partes expresada de acuerdo con la ley y, aun cuando la sentencia o laudo arbitral no puede revocarse por la voluntad de uno de los interesados, no es por sí misma ejecutiva. El laudo sólo puede convertirse en ejecutivo por la mediación de un acto realizado por la intervención de un órgano jurisdiccional que, sin quitarle su naturaleza privada, asume su contenido, de suerte que entonces, el laudo se equipara al acto jurisdiccional. El laudo sólo puede reputarse como una obra de lógica jurídica que es acogida por el Estado, si se realizó en las materias y formas previstas por la ley [...]

---

<sup>148</sup> *Idem.*

<sup>149</sup> Cfr., Vieira Manuel, *Exhortos y Comisiones Rogatorias, Arbitraje Comercial, Inversiones Extranjeras y Arbitraje, Extradición, Legalización y Traducción de Documentos*, primera edición, Montevideo, Uruguay, Editorial Fundación de Cultura Universitaria, 1992, p. 43.

<sup>150</sup> Citada por Acosta Romero, Miguel, op cit. p. 659.

**C. El Proceso Arbitral.** En términos generales, se puede decir que el arbitraje es un proceso *parajudicial* privado, en el que, al celebrar algún contrato, las partes pactan una *cláusula arbitral o compromisoria*, también llamada *contrato compromiso arbitral*, por el que acuerdan que en caso de alguna controversia jurídica, se comprometen a plantear su caso ante un tribunal arbitral neutral e independiente, el que puede estar conformado por un solo árbitro o por un panel arbitral compuesto por dos o más miembros, en el que los árbitros sean especialistas en el tema que se someta a su consideración.

Durante el proceso arbitral, las partes en conflicto exponen sus argumentos y ofrecen las pruebas que estimen convenientes para acreditar sus pretensiones y defensas. Cabe aclarar que en el arbitraje es válido que las partes convengan respecto al tipo de pruebas que serán admitidas en el proceso y el plazo en que deban desahogarse.

Una vez desahogadas las pruebas en los plazos establecidos, los árbitros emiten su decisión final, que es conocida como *laudo*, el cual debe ser acatado por las partes, con lo que se pone fin a la controversia.

Por derivar de un convenio previo celebrado entre las partes (*cláusula compromisoria, contrato arbitral o compromiso arbitral*), estos laudos normalmente no son impugnados, y cuando se presenta alguna impugnación, ésta generalmente se limita a que las autoridades judiciales decidan si el árbitro o tribunal arbitral actuaron dentro de lo previsto en el pacto arbitral celebrado.

El laudo puede ser ejecutado por cualquier tribunal de los países firmantes de la Convención de Nueva York de 1958, entre los cuales se encuentra Estados Unidos de América, Canadá, la mayoría de los países latinoamericanos y, desde luego, México.

**D. El Procedimiento de Arbitraje previsto en la LPDUSF.** En sus Anuarios Estadísticos correspondientes a los ejercicios 2010, 2011 y 2012, la CONDUSEF describe el procedimiento arbitral como sigue:<sup>151</sup>

Al no haber arreglo en la etapa de Conciliación, las partes podrán, de mutuo acuerdo, elegir a la CONDUSEF o a un tercero propuesto por ésta, como árbitro de la Controversia.

“La CONDUSEF, con los elementos aportados por ambas partes, emite el “Proyecto de Laudo”, que es la resolución que pone fin al asunto, y en la cual se señala a quién le asiste la razón.

En efecto, y tal como se desprende del contenido de la fracción VII del artículo 68 ya antes mencionado, *si las partes no llegan a una conciliación la Comisión Nacional las invitará a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia a la propia Comisión o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga...*

En estos casos, y como a continuación se expone, la LPDUSF prevé dos tipos de juicios arbitrales *en amigable composición y de estricto derecho*.

Tanto en los juicios arbitrales *en amigable composición* como en los *de estricto derecho*, las partes, de común acuerdo, podrán adherirse a las reglas de procedimiento establecidas por la CONDUSEF.<sup>152</sup>

Sin embargo, y según lo señala la propia LPDUSF,<sup>153</sup> en caso de que alguna de las partes decida no someterse al arbitraje, se dejarán a salvo los derechos de los usuarios para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

---

<sup>151</sup> *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), Gobierno Federal, SHCP, pp. 9.

<sup>152</sup> Art. 72 BIS.

<sup>153</sup> Art. 68, Frac. VII.

- **Juicio Arbitral en Amigable Composición.** En este tipo de arbitraje, las partes convienen la materia de la controversia y la forma en que habrá de tramitarse, sin formalidades jurídicas de aplicación estricta, pero respetando las formalidades esenciales de todo procedimiento, hasta concluir con la emisión del laudo.

De acuerdo con el artículo 73 de la LPDUSF, en el convenio que fundamente el juicio arbitral en amigable composición, las partes facultarán a la propia CONDUSEF o a alguno de los árbitros propuestos por ella, para resolver la controversia planteada, a verdad sabida y buena fe guardada, fijando de común acuerdo, las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y estableciendo las etapas, formalidades términos y plazos a que deba sujetarse el arbitraje.

- **Juicio Arbitral de Estricto Derecho.** En el arbitraje en estricto derecho, al que se refiere la LPDUSF,<sup>154</sup> las partes convienen en que se aplique el derecho en forma estricta, por lo que el juicio sigue las etapas procesales de un juicio ordinario, es decir, la presentación de la demanda, la contestación, el periodo de ofrecimiento y recepción de pruebas y alegatos, concluyendo con la pronunciación de un laudo.

Según se establece en el artículo 74 del ordenamiento mencionado, en el convenio que fundamente el juicio arbitral de estricto derecho, las partes facultarán a la propia Comisión o a alguno o algunos de los árbitros propuestos por ella, para resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, y determinarán las etapas, formalidades, términos y plazos a que se sujetará el arbitraje.

---

<sup>154</sup> Véanse Arts. 74 a 84 LPDUSF.

El procedimiento arbitral de estricto derecho que al efecto se lleve a cabo, se sujetará, como mínimo, a los plazos y bases establecidos en el artículo 75 de la LPDUSF, de acuerdo con lo que en dicho precepto se señala:

- a) La demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cuál no podrá exceder de nueve días hábiles, y a falta de acuerdo entre ellas, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración del convenio, debiendo el actor acompañar los documentos en que se funde su acción y acompañar u ofrecer las pruebas que puedan servir en el juicio;<sup>155</sup>
- b) La contestación de la demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cuál no podrá exceder de nueve días hábiles, y a falta de acuerdo entre ellas, dentro de los seis días hábiles siguientes a la notificación de la misma, debiendo el demandado acompañar los documentos en que se funden sus excepciones o defensa, así como acompañar u ofrecer las pruebas que puedan servir en el juicio;<sup>156</sup>
- c) Salvo convenio entre las partes, contestada la demanda o transcurrido el plazo para hacerlo, se dictará auto abriendo el juicio a un periodo de prueba de quince días, de los cuáles los primeros cinco serán para ofrecer aquellas pruebas que desvirtúen las ofrecidas por el demandado y los diez restantes para el desahogo de todas las pruebas. Este periodo podrá ser ampliado por una sola vez, cuando a juicio del árbitro haya resultado insuficiente;<sup>157</sup>
- d) Los exhortos y oficios se entregarán por la parte que haya ofrecido la prueba correspondiente para que los haga llegar a su destino, para lo cual tendrá la carga de gestionar su diligencia.

---

<sup>155</sup> Frac. I.

<sup>156</sup> Frac. II.

<sup>157</sup> Frac. III.

En este caso, cuando a juicio del árbitro no se desahoguen las pruebas por causas imputables al oferente, se le tendrá por desistido del derecho que pretende ejercer;<sup>158</sup>

- e) Ocho días comunes a las partes para formular alegatos;<sup>159</sup>
- f) Una vez concluidos los términos fijados, sin necesidad de que se acuse rebeldía, el procedimiento seguirá su curso y se tendrá por perdido el derecho que debió ejercitarse, salvo en caso de que no se presente la demanda, supuesto en el que se dejarán a salvo los derechos del demandante;<sup>160</sup>
- g) Los términos serán improrrogables, se computarán en días hábiles y empezarán a contarse al día siguiente a aquél en que surtan efecto las notificaciones;<sup>161</sup>
- h) Se aplicará supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el de Procedimientos Civiles del Distrito Federal;<sup>162</sup>
- i) En caso de que no exista promoción de las partes por un plazo de más de sesenta días, contados a partir de la última actuación, operará la caducidad de la instancia.<sup>163</sup>

La CONDUSEF tiene la facultad de allegarse todos los elementos de juicio que estime necesarios para resolver las cuestiones que le hayan sometido en arbitraje, pudiéndose valer de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier objeto o documento, ya sea que pertenezca a las partes

---

<sup>158</sup> Frac. IV.

<sup>159</sup> Frac. V.

<sup>160</sup> Frac. VI.

<sup>161</sup> Frac. VII.

<sup>162</sup> Frac. VIII.

<sup>163</sup> Frac. IX.

o a un tercero, y tanto las autoridades administrativas como los tribunales, deberán auxiliarla en la esfera de su competencia.<sup>164</sup>

Quien funja como árbitro, después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por el usuario.<sup>165</sup>

Los laudos que no hayan sido cumplidos en un plazo de quince días hábiles, serán enviados por el árbitro a la CONDUSEF a fin de que ésta proceda a enviar el expediente correspondiente al juez competente para su ejecución.

Las autoridades administrativas estarán obligadas a auxiliar a la CONDUSEF, incluso cuando ésta solicite el auxilio de la fuerza pública.<sup>166</sup>

El laudo, así como las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, sólo admitirán como medio de defensa el juicio de amparo, sin perjuicio de que las partes soliciten aclaración del laudo dentro de las 72 horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo, de copia tipográfico u otro similar, sin que ello se considere como un recurso.<sup>167</sup>

Todas las demás resoluciones dictadas en el procedimiento arbitral, que admitan apelación o revocación conforme al Código de Comercio, se podrán impugnar mediante el recurso de revisión, que deberá resolverse en un plazo no mayor de 48 horas<sup>168</sup>.

---

<sup>164</sup> Art. 76.

<sup>165</sup> Art. 77.

<sup>166</sup> Arts. 77 y 81.

<sup>167</sup> Art. 78.

<sup>168</sup> Art. 79.

Corresponderá a la CONDUSEF adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los laudos, para lo cual mandará que se le pague al usuario o se le restituya el servicio demandado, en la inteligencia de que los convenios celebrados ante la Comisión, tendrán el carácter de sentencia ejecutoria<sup>169</sup>.

En caso de que el laudo condene a la institución financiera, ésta tendrá un plazo de quince días hábiles para su cumplimiento o ejecución. Si no lo hiciere, la CONDUSEF enviará el expediente correspondiente al juez competente para su ejecución, en cuyo caso, las autoridades administrativas y los tribunales estarán obligados a prestarle auxilio<sup>170</sup>.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82, para el desempeño de las facultades contenidas en el Capítulo relativo al procedimiento arbitral, la CONDUSEF podrá emplear las siguientes medidas de apremio:

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

- **Verificación del cumplimiento de los Laudos.** Según se establece en el artículo 84, para verificar el cumplimiento de los laudos, la CONDUSEF tendrá las siguientes facultades:

- a) Requerirá al director general o al funcionario que realice sus actividades, para que compruebe dentro de las 72 horas siguientes, el haber pagado o cumplido el servicio demandado;
- b) En caso de omitir la comprobación, la CONDUSEF le impondrá una multa que podrá ser hasta por el monto de lo condenado o de 100 a 1000 días de salario mínimo;

---

<sup>169</sup>Art. 80.

<sup>170</sup>Art. 81.

- c) En la anterior hipótesis, la CONDUSEF requerirá nuevamente a dicho funcionario para que compruebe el cumplimiento puntual dentro de los quince días hábiles siguientes:
  
- d) Si no lo hiciera la CONDUSEF procederá al envío del expediente correspondiente al juez competente para su ejecución, y en su caso, serán aplicables las disposiciones relativas al desacato de una orden judicial;

Sin perjuicio de lo anterior, la parte afectada podrá solicitar a la Comisión el envío del expediente al juez competente para su ejecución, la que se realizará conforme a su propia ley.

A este respecto, debe mencionarse que la CONDUSEF carece de facultades expresas para llevar a cabo por sí misma la ejecución del laudo arbitral que de por terminado el conflicto planteado, ya que éste deberá ser homologado por un juez competente.

***E. Reglas de Procedimiento.*** Es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 72 BIS de la LPDUSF, en los juicios arbitrales, ya sea en amigable composición o en estricto derecho, las partes de común acuerdo podrán adherirse a las Reglas de Procedimiento emitidas por la CONDUSEF, con objeto de establecer las normas a las cuales se sujetarán tanto la propia Comisión, como los árbitros propuestos por ella en el desarrollo de los procedimientos arbitrales en que intervengan, siempre que las partes de común acuerdo decidan adoptarlas total o parcialmente.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Artículo 1º de las *Reglas de Procedimiento* a que se refiere el artículo 72 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicadas en el D.O.F. de 6 de julio de 2000.

**F. Inoperancia del Arbitraje.** Aun cuando las leyes mexicanas han posibilitado el arbitraje como un medio para resolver conflictos, y a pesar de que la LPDUSF faculta a la CONDUSEF para llevar a cabo los procesos respectivos como un medio para defender los intereses de los usuarios en los conflictos originados por operaciones o servicios contratados con las instituciones financieras, como se verá más adelante, en la parte de este trabajo en la que se presentan los resultados de la gestión del aludido organismo, durante los años de 2010, 2011 y 2012,<sup>172</sup> no se llevó a cabo ni un solo procedimiento arbitral, lo que demuestra su inoperatividad y la necesidad de buscar otros medios más eficientes para la solución de las aludidas controversias.

---

<sup>172</sup> *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), Gobierno Federal, SHCP, pp. 11 en los tres documentos.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES FACULTADES DE LA CONDUSEF Y RESULTADOS DE SU DESEMPEÑO**

#### **I. Clasificación de las Facultades de la CONDUSEF para efectos de su análisis**

Además de los Procedimientos de *Conciliación* y *Arbitraje* expuestos en el Capítulo precedente, en esta parte de nuestro trabajo, procederemos a un somero análisis de otras facultades que la LPDUSF otorga a la CONDUSEF, y que son, tanto las que se consignan en su artículo 11, como algunas otras que se encuentran establecidas en otros dispositivos legales contenidos en dicho ordenamiento, de acuerdo con la clasificación siguiente:

- Atención y consulta;
- Orientación y asesoría legal;
- Emisión de dictámenes;
- Revisión de contratos de adhesión y otros documentos;
- Información a los usuarios;
- Registro de prestadores de servicios financieros;
- Supervisión, regulación y vigilancia;
- De sanción;
- Denuncia;
- Declaraciones de protección a los usuarios;
- Emisión de recomendaciones;
- Celebración de convenios;
- Elaboración de estudios de derecho comparado en las materias de su competencia, y
- De resolución de recursos y condonación de multas y sanciones.

A este respecto, debemos mencionar que la CONDUSEF agrupa sus labores de asesoría, protección y defensa de los intereses de los usuarios de

los servicios financieros, con la designación genérica de *Acciones de Atención*, mismas que se han definido por el propio organismo como “la asesoría, orientación, gestión o cualquier otra actividad proporcionada por la CONDUSEF, con el fin de ofrecer a los usuarios de servicios financieros, la protección y defensa de sus derechos e intereses”.<sup>173</sup>

Con el mismo objeto, y como referente de las cifras que se presentarán a continuación, hemos considerado conveniente incluir los datos relativos al total de *Acciones de Atención* que llevó a cabo la CONDUSEF durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012, de acuerdo con lo siguiente:

Acciones de Atención 2010	898,089
Acciones de Atención 2011	886,413
Acciones de Atención 2012	1'024,340

Por nuestra parte, y para fines del análisis que se pretende realizar con el presente ejercicio, hemos agrupado estas facultades y atribuciones, en base a los resultados presentados por la propia CONDUSEF en sus Anuarios Estadísticos de los años de 2010, 2011 y 2012 (último publicado), de la siguiente manera:

- *Las que con algunas limitaciones pueden representar un instrumento práctico y eficiente para dirimir las controversias entre las instituciones y los usuarios;*
- *Aquellas que pueden aportar algún beneficio a los usuarios en el mediano o largo plazo, y*
- *Atribuciones que, a nuestro juicio, no representan una defensa práctica o efectiva para el usuario.*

---

<sup>173</sup>Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuario Estadístico 2008*, p. 151.

**1. Facultades que si pueden representar un instrumento práctico y eficiente para dirimir las controversias entre las instituciones y los usuarios.** Comenzaremos con aquellas facultades que a nuestro juicio, y con algunas limitaciones, si podrían constituir una herramienta efectiva en la solución de conflictos entre las instituciones financieras y los usuarios de sus servicios:

**A. De atención a las consultas y reclamaciones de los usuarios.**

- a) *Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia (Frac. I).*
  
- b) *Atender y resolver las reclamaciones que formulen los usuarios que sean de su competencia (Frac. II).*

Aunque en su artículo 50 Bis la LPDUSF establece que cada institución financiera deberá contar con una Unidad Especializada que tendrá por objeto atender consultas y reclamaciones de los usuarios, consideramos como muy positivo el que también la CONDUSEF pueda encargarse de atender tales consultas y reclamaciones, ya que de la aplicación de estas atribuciones puede llegarse a la resolución de un gran número de conflictos.

Sin embargo, y derivado de su naturaleza jurídica, como órgano descentralizado de la Administración Pública, no estimamos que la CONDUSEF tenga las facultades necesarias para la resolución de muchas de las reclamaciones que le son presentadas por parte de los usuarios, por lo que su función se limita en un alto porcentaje, como se verá más adelante, a la atención de consultas.

**B. De orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios.**

- a) *Prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal gratuita a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen en los tribunales o se substancien mediante procedimientos arbitrales, en los que la CONDUSEF no actúe como árbitro (Art. 86).*
- b) *Procurar proteger y representar individualmente los intereses de los usuarios mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones ante autoridades administrativas y jurisdiccionales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado por montos inferiores a tres millones de unidades de inversión (UDI's), salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, en cuyo caso la cuantía deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión (Frac. V).*

Atendiendo a las bases y criterios que apruebe su Junta de Gobierno, la CONDUSEF podrá brindar el servicio de asesoría legal gratuita a los usuarios, para lo cual contará con un cuerpo de defensores que prestará dichos servicios a petición del usuario.<sup>174</sup>

No obstante lo anterior, actualmente el servicio de defensoría gratuita se encuentra limitado, no sólo por el número de defensores con que cuenta la CONDUSEF, sino también porque sólo puede ser proporcionado a los usuarios que además presentar todos los documentos e información que el defensor designado les señale, puedan comprobar que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado.<sup>175</sup>

Con independencia de lo antes señalado, existe otra condicionante para brindar este servicio y que consiste en que la representación individual de los intereses de los usuarios ante autoridades administrativas y jurisdiccionales a

---

<sup>174</sup> Arts. 85 y 86.

<sup>175</sup> Arts. 87 y 89.

que se refiere la fracción que se comenta,<sup>176</sup> sólo puede proceder en operaciones de montos inferiores a tres millones de unidades de inversión, o de seis millones cuando se trate de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, lo que viene a limitar aún más esta facultad de la CONDUSEF en perjuicio de dichos usuarios.

Así, y a pesar de que este tipo de asesoría podría ser uno de los medios más efectivos de la CONDUSEF para la protección de los derechos de los usuarios frente a las instituciones financieras, en el 2012, de las 1,766 solicitudes para defensa legal gratuita recibidas durante ese año, el mencionado organismo sólo llevo a cabo, a nivel nacional, un total de 425 defensorías, que representan alrededor del 0.24% del total de dichas solicitudes, pero un bajísimo 0.04% del total de las llamadas *Acciones de Atención* llevadas a cabo durante en ese ejercicio.<sup>177</sup>

*c) Asistir al usuario que pretenda coadyuvar con el Ministerio Público cuando 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 (Frac. XXVI, segundo párrafo).*

Aun cuando parece positivo que este servicio de asistencia esté previsto en la LPDUSF, en la práctica es muy raro que se presenten casos en los que el usuario víctima u ofendido por algún delito derivado de la contratación de productos o servicios prestados por las instituciones financieras haya sido asesorado por la CONDUSEF.

Lo anterior se demuestra con el escaso número de casos en los que el mencionado organismo brindó a los usuarios asesorías jurídico penales:

---

<sup>176</sup> Art. 11, Frac. V.

<sup>177</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuario Estadístico 2012*, pp. 10 y 11.

ninguna en el año de 2010, sólo 38 en 2011 y 276 en todo el año de 2012, que representan el 0.004% y el 0.027%,<sup>178</sup> respectivamente.

*d) Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje, ya que para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del usuario, faculta a la CONDUSEF para exigir la información relativa (Frac. XX).*

Resulta lógico y congruente con el espíritu de esta disposición, el que con la sola reclamación por parte del usuario, la CONDUSEF esté facultada para solicitar la información y los reportes de crédito que sean necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje.

### **C. La emisión dictámenes.**

*a) Según se señala en la parte final de las fracciones III y IV del artículo 11 de la LPDUSF, la CONDUSEF está facultada para emitir dictámenes de conformidad con lo que se establece en dicho ordenamiento.*

Como ya antes se menciona, en los términos del artículo 68 Bis 1 de la LPDUSF, el dictamen es la opinión técnico jurídica especializada emitida por la CONDUSEF a petición del usuario sobre la procedencia de lo reclamado, con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que la propia CONDUSEF se hubiese allegado.

---

<sup>178</sup>Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuarios Estadísticos 2011 y 2012*, p.13 y 14, respectivamente.

No obstante y como se expondrá a continuación, la emisión del referido dictamen está sujeta a una serie de supuestos y condicionantes, que en la práctica limitan su eficacia, a saber:

- La CONDUSEF valorará la procedencia de las pretensiones del usuario con base en los elementos con que cuente o se allegue, para los efectos de la emisión del dictamen, sólo en el caso de que en el procedimiento de conciliación, la institución financiera no presenta el informe escrito antes o el día de la audiencia conciliatoria a que se refiere la fracción II del mismo precepto.<sup>179</sup>
- Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y del expediente se desprendan elementos que a juicio de la CONDUSEF [...] permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del usuario, un acuerdo de trámite que contenga el dictamen, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigna, sea válida, cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que la institución financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.<sup>180</sup>
- Al igual que cuando se trata de la asesoría legal gratuita, el mencionado dictamen sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías menores a tres millones de unidades de inversión (UDI's), excepto cuando se trate de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, en cuyo caso la cuantía deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión.<sup>181</sup>
- Una vez cumplidos los requisitos antes expuestos, la CONDUSEF tendrá un plazo, que nos parece excesivo, de sesenta días hábiles, es

---

<sup>179</sup> Art. 68, Frac. V

<sup>180</sup> Art. 68 Bis.

<sup>181</sup> Art. 68 Bis, tercer párrafo.

decir, aproximadamente a tres meses naturales, para emitir el dictamen correspondiente.<sup>182</sup>

Como se puede apreciar de la simple lectura de los dispositivos legales arriba citados, y más allá de lo confuso de su redacción, la emisión de un dictamen técnico por parte de la CONDUSEF además de tardada, está sujeta a una serie de condicionantes y limitaciones que reducen o nulifican el beneficio que podría representar para los usuarios.

Lo anterior explica el por qué, durante los años de 2010, 2011 y 2012, a nivel nacional, sólo se emitieron 2,605, 2,364 y 4,739 dictámenes respectivamente, que representaron el 0.24% en el primer caso, el 0.21% en el segundo y el 0.46% en el tercero, del total de las *Acciones de Atención* realizadas en dichos ejercicios.<sup>183</sup>

A este respecto, nosotros consideramos que sin las condiciones y limitaciones a que está sujeto, el dictamen podría representar una de las herramientas más eficaces de la CONDUSEF en la defensa de los usuarios frente a las instituciones financieras, cuando se trate dirimir algún conflicto ante a los tribunales competentes.

Con independencia de todo lo anterior, y aunque la LPDUSF no especifica cuáles son los efectos jurídicos de los dictámenes que emita la CONDUSEF, se puede afirmar que, en esencia, se trata de simples opiniones que carecen de efectos vinculantes.

**2. Facultades que pueden aportar algún beneficio a los usuarios en el mediano o largo plazo.** En este caso, se trata de facultades que aunque no

---

<sup>182</sup> Art. 68 Bis, último párrafo.

<sup>183</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, pp. 11 en los tres documentos.

constituyen instrumentos que permitan resolver los conflictos planteados por el usuario, de alguna manera si pueden otorgarle algún beneficio, ya sea en el mediano o largo plazo, y entre ellas se encuentran las siguientes:

**A. De revisión de contratos de adhesión y otros documentos.**

- a) *Revisar y proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios (Frac. XVIII).*
  
- b) *Revisar y en su caso proponer a las instituciones financieras modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o los servicios contratados (Frac. XIX).*

Como otra medida de protección al usuario, la LPDUSF señala que la CONDUSEF revisará y, en su caso, propondrá modificaciones a los modelos de contratos de adhesión<sup>184</sup> que utilicen las instituciones financieras en sus operaciones, con objeto de que se ajusten a los ordenamientos correspondientes y a las disposiciones emitidas conforme a ellos, así como verificar que dichos documentos no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a los usuarios conocer con claridad el alcance de las obligaciones de los contratantes.<sup>185</sup>

De igual modo, y de conformidad con la citada Ley, la aludida Comisión revisará y podrá proponer modificaciones a la documentación utilizada por

---

<sup>184</sup> Según el segundo párrafo del artículo 56 de la LPDUSF, se entiende por contrato de adhesión, el elaborado unilateralmente por una institución financiera, cuyas estipulaciones sobre términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios, sean uniformes para los usuarios.

<sup>185</sup> Arts. 56 y 57.

dichas instituciones para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones relacionadas con los servicios contratados.<sup>186</sup>

Si bien es cierto que en estas facultades de la CONDUSEF encontramos un elemento de protección a los usuarios a fin de que cuando contraten una operación o un servicio con una institución financiera no se establezcan condiciones lesivas para sus intereses, también lo es que la LPDUSF no otorga atribuciones al mencionado organismo para obligar a las instituciones a realizar las modificaciones que proponga en beneficio de aquéllos, y sólo la faculta para imponer multas administrativas,<sup>187</sup> en caso de que la institución no le informe sobre las características de las operaciones que realice con base en tales contratos.<sup>188</sup>

## **B. De información**

- a) *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 les otorguen (Frac. XIV).*
- b) *Analizar y autorizar la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las instituciones (Frac. XV).*
- c) *Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las instituciones financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas que presenten los niveles de reclamación más altos (Frac. XVI).*
- d) *Orientar y asesorar a las instituciones financieras sobre las necesidades de los usuarios (Frac. XVII).*

---

<sup>186</sup> Art. 59.

<sup>187</sup> Arts. 93 y 94, Frac. II.

<sup>188</sup> Art. 53.

- e) *Publicar en la su página electrónica la información relativa a las comisiones que cobra cada institución financiera, y vigilar la evolución o cargos máximos y mínimos causados por las operaciones o servicios que presten, para darlos a conocer al público en general (Frac. XXVII).*
  
- f) *Informar a los usuarios sobre las acciones u omisiones de las instituciones financieras que afecten sus derechos, así como la forma en que éstas retribuirán o compensarán a los usuarios (Frac. XXXII).*
  
- g) *Elaborar y publicar estadísticas relativas a las instituciones financieras y mercados financieros, en el ámbito de su competencia (Frac. XL).*

Con el objeto de crear y fomentar entre los usuarios una cultura financiera adecuada al uso de las operaciones y servicios que se ofrecen, la CONDUSEF se encargará de difundir la información relativa, así como los programas que se otorguen en su beneficio, para lo cual, podrá solicitar a los instituciones financieras y éstas estarán obligadas a proporcionarle en los términos y plazos que ésta señale, la información relativa a los producto, tasas de interés y en general sobre los servicios que se ofrecen a los usuarios<sup>189</sup>.

Es importante mencionar que las instituciones financieras sujetas a supervisión de la CONDUSEF, estarán obligadas a proporcionarle la información que ésta estime necesaria, en la forma y términos que la propia Comisión les señale.<sup>190</sup>

Por otra parte, la CONDUSEF informará al público sobre los índices de reclamaciones que se presenten en contra de cada una de las instituciones financieras. De igual manera, la Comisión también podrá proporcionar a dichas instituciones informes relacionados con las reclamaciones presentadas por los

---

<sup>189</sup> Arts. 51 y 52.

<sup>190</sup> Art. 92 Bis 1.

usuarios en su contra en relación con los servicios que ofrecen, así como de las necesidades de nuevos productos que pudieran solicitar los usuarios.<sup>191</sup>

La facultad de publicar en la página electrónica la información relativa a las comisiones que cobra cada institución financiera, es también una especie de la facultad genérica que se refiere a proporcionar información a los usuarios, relacionada con los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras.

Por otra parte, la CONDUSEF mantendrá actualizada una Base de Datos de las comisiones vigentes que le sean reportadas y que efectivamente cobren las instituciones y que se dará a conocer al público en general por el medio de difusión que estime pertinente.<sup>192</sup>

Todas estas facultades de información y difusión no sólo de los beneficios que ofrecen las instituciones financieras, sino también de las comisiones, fallas e índice de reclamaciones que éstas últimas presenten, juegan un importante papel en la defensa de sus derechos e intereses de los usuarios, además de cumplir con una de las principales finalidades de los organismos de protección.

Por último y en relación con todo lo anterior, debe señalarse que la LPDUSF faculta a la CONDUSEF, para sancionar a las instituciones financieras que no proporcionen la información que se ésta les solicite.<sup>193</sup>

### **C. De registro.**

---

<sup>191</sup> Arts. 54 y 55

<sup>192</sup> Art. 8º, segundo párrafo.

<sup>193</sup> Véase Art. 94.

a) *De conformidad con los artículos 46 y 47 de la LPDUSF, la CONDISEF es la encargada de llevar el Registro de Prestadores de Servicios Financieros, para lo cual las autoridades financieras que tengan a su cargo la facultad de otorgar las autorizaciones para el funcionamiento y operación de las Instituciones Financieras, deberán darle aviso dentro de los noventa días hábiles siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. También deberán informar a la CONDUSEF, dentro del mismo plazo, la revocación de dichas autorizaciones, así como la fusión, escisión, transformación o liquidación de las mencionadas instituciones.*

Con la información que le proporcionen las autoridades competentes y, en su caso, las Instituciones Financieras, la CONDUSEF establecerá y mantendrá actualizado un Registro de Prestadores de Servicio Financieros, sin perjuicio de los demás registros que corresponda llevar a otras autoridades<sup>194</sup>.

Con independencia de lo anterior, las autoridades competentes, la SHCP, las otras Comisiones Nacionales y las Instituciones Financieras, deberán proporcionar a la Comisión la información adicional que sea necesaria, para establecer y mantener actualizado el mencionado Registro<sup>195</sup>.

La omisión de esta obligación por parte de las autoridades financieras de informar a la CONDUSEF como se señala en la LPDUSF, dará lugar a responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>196</sup>

#### ***D. De supervisión, regulación y vigilancia a las instituciones financieras.***

---

<sup>194</sup> Art. 8°

<sup>195</sup> Arts. 46 y 47.

<sup>196</sup> Art. 48.

Dentro de las últimas facultades otorgadas a la CONDUSEF, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de junio de 2009, y a las que deberán sujetarse las instituciones financieras, se encuentran las de supervisión y emisión de reglas de carácter general, que a continuación se exponen:

- a) *Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LPDUSF y en las leyes relativas al sistema financiero, así como determinar los criterios para la verificación de su cumplimiento (Frac. XXVIII).*
- b) *Supervisar a las instituciones financieras en relación a (sic) las normas de protección al usuario, cuando tal atribución le esté conferida en las leyes del sistema financiero (Frac. XXXIII).*
- c) *Emitir la regulación a que se sujetarán las instituciones financieras cuando tal atribución le esté conferida en las leyes del sistema financiero ((Frac. XXXIV).*
- d) *Expedir disposiciones de carácter general en las que se establezca la información que le deberán proporcionar periódicamente las instituciones financieras en el ámbito de sus atribuciones, cuando así lo prevean las leyes del sistema financiero (Frac. XXXV).*
- e) *Regular y supervisar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en los términos señalados en dicha ley (Frac. XLI).*

La supervisión que realice la CONDUSEF, tiene por objeto procurar la protección de los intereses de los usuarios, y estará sujeta al Reglamento que expida el Ejecutivo Federal y comprenderá las facultades de vigilancia,

prevención y corrección que le confieren expresamente tanto la LPDUSF, como las demás leyes del sistema financiero.<sup>197</sup>

En consecuencia, las instituciones financieras sujetas a supervisión de la CONDUSEF, estarán obligadas no sólo a proporcionarle la información que estime necesaria, en la forma y términos que les señale, sino también, a permitir el acceso de dicha Comisión a sus oficinas, locales y demás instalaciones, cuando proceda.<sup>198</sup>

No obstante lo anterior, estas facultades, que sin duda podrían representar un valioso instrumento para el cabal cumplimiento de los objetivos de la CONDUSEF, se encuentra limitada por la propia LPDUSF, ya que la inspección a las instituciones financieras, será llevada a cabo por la CNBV, a petición de la CONDUSEF.<sup>199</sup>

#### ***E. De sanción.***

También las facultades que presentamos a continuación, fueron otorgadas a la CONDUSEF en las últimas reformas y adiciones a la LPDUSF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de junio de 2009:

- a) Imponer las sanciones establecidas en la LPDUSF y aplicar las medidas de apremio a que se refiere la LPDUSF (Frac. XXI y XXII).*
  
- b) Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan la actividad de las instituciones financieras, sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas (Frac. XXXVIII).*

---

<sup>197</sup> Art. 92 Bis.

<sup>198</sup> Art. 92 Bis 1.

<sup>199</sup> Art. 92 Bis, tercer párrafo.

c) *Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a que se refiere la LPDUSF, así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las instituciones financieras (Frac. XXIV).*

Resulta evidente que con las aludidas reformas, el legislador intentó dotar de mayores medidas de apremio a la CONDUSEF, con la finalidad fortalecer su posición de autoridad frente a las instituciones financieras.

En efecto, en congruencia con las anteriores facultades, la LPDUSF señala que el incumplimiento o contravención a las disposiciones previstas en dicho ordenamiento, será sancionado con multa que impondrá administrativamente la CONDUSEF, tomando como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito federal en el momento de cometerse la infracción de que se trate.<sup>200</sup>

Sin embargo, las sanciones previstas en el capítulo relativo de la LPDUSF, en su mayoría se refieren a multas que se podrán imponer a las instituciones financieras, cuando éstas no rindan los informes que la CONDUSEF les haya requerido, cuando no comparezcan a la audiencia de conciliación establecida en dicho ordenamiento o cuando no registren el pasivo contingente cuando concluidas las audiencias de conciliación las partes no lleguen a un acuerdo.<sup>201</sup>

Por otra parte, la sanción máxima que se puede imponer a las instituciones que incurran en alguna de las faltas señaladas en la LPDUSF, no podrá ser mayor a diez mil unidades de inversión (UDI's), que resulta una suma ridícula si se toman en cuenta las utilidades que reportan cada año las mencionadas instituciones.

---

<sup>200</sup> Art. 93.

<sup>201</sup> Véase Art. 94.

En todo caso, y en vista de su naturaleza de órgano de la Administración, las sanciones que imponga la CONDUSESF serán siempre un medio de apremio de carácter administrativo, que a nuestro juicio no resuelve las controversias que se le plantean.

Por lo que se refiere al registro del pasivo contingente, es importante señalar que su registro sólo procede en el caso de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, cuando concluidas las audiencias de conciliación, las partes no lleguen a ningún acuerdo y consiste en una reserva técnica para obligaciones pendientes de cumplir cuyo monto en ningún caso podrá exceder de la suma asegurada.<sup>202</sup>

#### ***F. De denuncia.***

*a) Denunciar ante el Ministerio Público cuando se tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de delitos en general y ante la SHCP, cuando se trate de delitos que se persigan a petición de dicha Secretaría, así como denunciar ante las autoridades competentes los actos que constituyan violaciones administrativas (Frac. XXVI).*

No aparece en los informes estadísticos de la CONDUSEF el dato de cuántas denuncias se han llevado a cabo en los términos de esta facultad, pero suponemos que si las hubo, debió ser en un número muy reducido, supuesto que ni siquiera fue consignado.

En todo caso, podrían ser aplicables los porcentajes relativos al número de asesorías jurídicas penales brindadas por la CONDUSEF cuando se trata de asistir al usuario que pretenda coadyuvar con el Ministerio Público cuando sea

---

<sup>202</sup> Art. 68, Frac. X.

víctima u ofendido por algún delito derivado de la contratación de productos o servicios financieros.<sup>203</sup>

### **3. Atribuciones que no representan una defensa efectiva para el usuario.**

Se trata de facultades que, o contienen declaraciones vagas y recomendaciones carentes de obligatoriedad, o se refieren a la celebración de convenios y a la elaboración de estudios, que a nuestro juicio, difícilmente pueden aportar al usuario una defensa efectiva en sus conflictos con las instituciones financieras, pues. Entre tales facultades podemos citar las siguientes:

#### **A. Meras declaraciones de protección a los usuarios.**

- a) *Promover y proteger los derechos del usuario y aplicar las medidas necesarias para propiciar la seguridad jurídica en las relaciones entre instituciones financieras y usuarios (Frac. VI).*
- b) *Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones y los usuarios (Frac. VII).*
- c) *Requerir a las instituciones financieras que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar prácticas que lesionen los derechos de los usuarios y publicar dichos requerimientos (Frac. XXX).*
- d) *Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan el sistema financiero, que las instituciones financieras cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios en los términos y condiciones concertados con los usuarios (Frac. XXXVII).*

---

<sup>203</sup> Véase pág. 118.

Consideramos que las dos primeras facultades que arriba se mencionan, son meras declaraciones en la que no se precisan las autoridades a que se refieren, ni las medidas que serán adoptadas para lograr una relación equitativa o para propiciar la seguridad jurídica en las relaciones entre las instituciones y los usuarios de sus servicios.

Por lo que se refiere a la disposición que faculta a la CONDUSEF a requerir a las instituciones para que tomen medidas para evitar prácticas que lesionen los intereses de los usuarios, estimamos que, por una parte, los requerimientos que la Comisión formule a dichas instituciones, no necesariamente implica que vayan a ser cumplidos por las mismas y, por la otra, que el mencionado organismo carece de facultades para obligar a éstas a cumplir con dichos requerimientos.

Asimismo, en la cuarta y última de las facultades antes citadas, se utiliza el término “procurar”, sin que se otorgue a la CONDUSEF atribuciones para implementar medidas que efectivamente obliguen a las instituciones financieras a cumplir las operaciones y servicios en los términos contratados, y sin que tampoco se especifique cuáles son los procedimientos contenidos en las numerosas leyes que regulan el sistema financiero mexicano.

#### ***B. Emisión de recomendaciones.***

- a) Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de la LPDUSF y de la propia Comisión (Frac. VIII).*
  
- b) Emitir recomendaciones a las instituciones financieras para alcanzar el objetivo de la LPDUSF y de la Comisión y el sano desarrollo del sistema financiero (Frac. IX).*

- c) *Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la SHCP, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento del objeto de la LPDUSF, de la propia Comisión, así como del sistema financiero (Frac. X).*
  
- d) *Orientar y asesorar a las instituciones financieras sobre las necesidades de los usuarios (Frac. XVII).*
  
- e) *Promover nuevos o mejores sistemas y procedimientos que faciliten a los usuarios el acceso a los productos o servicios que presten las instituciones en mejores condiciones de mercado (Frac. XXXI).*

El emitir las recomendaciones a que se refieren estas facultades, no implica que tales recomendaciones sean obligatorias para las autoridades federales o locales, para las dependencias, y mucho menos para las instituciones financieras a las que vayan dirigidas, lo que en la mayoría de los casos neutraliza su efectividad.

Por otra parte, tampoco se establece cuál o cuáles serían las sanciones para el caso de que los destinatarios de tales recomendaciones no cumplan con ellas; todo ello, sin considerar que la CONDUSEF carece de facultades para obligarlos, por lo que tampoco creemos que estas atribuciones puedan constituir una herramienta efectiva para la resolución de los conflictos que le sean planteados por los usuarios.

En lo que respecta a orientar a las instituciones financieras sobre las necesidades de los usuarios, o a promover sistemas y procedimientos que les faciliten el acceso a los servicios financieros, estimamos que se trata de facultades que además de poco prácticas en los conflictos que se presenten, resultan por demás innecesarias, pues las instituciones financieras erogan importantes sumas de dinero en la realización de estudios de mercado,

precisamente para identificar las necesidades de su clientela y para implantar sistemas y procedimientos que permitan el más fácil acceso de sus clientes a los productos y servicios que ofrecen.

Por último, nada obligaría a las instituciones financieras a cumplir con las recomendaciones de la CONDUSEF, si el producto o servicio que les recomienda como una necesidad del usuario, o los procedimientos y sistemas que promueve, no resultan rentables para ellas

### **C. De concertación.**

- a) *Concertar y celebrar convenios con las instituciones financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a la LPDUSF (Frac. XI).*
  
- b) *Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión (Frac. XIII).*

En relación con las dos facultades antes descritas, no vemos cómo la celebración de convenios con otros organismos o la participación de la CONDUSEF en foros internacionales, pueda beneficiar a los usuarios en sus controversias con las instituciones financieras, ni mucho menos cómo pueda obligar y en su caso sancionar a las autoridades federales y locales o a las instituciones financieras, en caso de incumplimiento de éstas, a lo establecido en los convenios celebrados.

### **D. De elaboración de estudios y de consulta.**

- a) *Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con la materia de su competencia y publicarlos para apoyar a los usuarios y a las instituciones financieras (Frac. XII).*
- b) *Actuar como consultor en materia de servicios financieros y elaborar estudios relacionados con dichas materias (Frac. XXIX).*
- c) *Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia de protección al usuario, en el ámbito de su competencia (Frac. XXXVI).*

Por lo que se refiere a la elaboración de estudios de derecho comparado sobre la materia de servicios financieros, o la de actuar como consultor u órgano de consulta del Gobierno Federal, estimamos que aunque se trata de funciones que pueden ser de cierta utilidad, sobre todo cuando se presenten iniciativas sobre la materia o se lleven a cabo los procesos legislativos, tampoco implica ventajas prácticas en la resolución de las controversias del público usuario con las instituciones financieras.

***E. De resolución de recursos y condonación de multas y sanciones.***

- a) *Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la CONDUSEF (Frac. XXIII).*
- b) *Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de la LPDUSF (Frac. XXV).*
- c) *Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas (Frac. XXXIX).*

Además de que con estas facultades no se presta ninguna ayuda a los usuarios, consideramos que, por un elemental sentido de equidad, no parece adecuado el que sea la misma CONDUSEF, la autoridad facultada para conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de sus resoluciones y sanciones aplicadas, y mucho menos el que sea la propia Comisión la facultada para condonar las multas que haya impuesto.

## ***II. Resultados del desempeño de la CONDUSEF***

Para concluir este Capítulo y con el objeto de mostrar en forma gráfica los resultados obtenidos por la CONDUSEF en el cumplimiento de sus objetivos, hemos recurrido a diversos Anuarios Estadísticos publicados por la CONDUSEF (con especial énfasis en el correspondiente al 2012 que es el último publicado), como fuente de información para los datos que a continuación se presentan.<sup>204</sup>

De esta manera, y basados en la información estadística presentada por la propia Comisión, procederemos a un somero análisis de los datos duros que en ella se incluyen, sobre todo en los que corresponden al 2012, lo que nos permitirá contar con más elementos de juicio para determinar, más allá de cualquier especulación teórica o ensayo conceptual, la eficiencia de este organismo en la solución de conflictos en materia financiera entre las instituciones y los usuarios.

**1. Acciones de Atención.** A este respecto, es conveniente señalar que en este apartado, sólo nos referiremos a los resultados que en dichos anuarios se consignan y que esencialmente se refieren a las llamadas *Acciones de Atención*, que, como ya quedó establecido, el organismo que nos ocupa ha definido como “la asesoría, orientación, gestión o cualquier otra actividad

---

<sup>204</sup>Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), *Anuarios Estadísticos 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*, México, Gobierno Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

proporcionada por la CONDUSEF, con el fin de ofrecer a los usuarios de servicios financieros, la protección y defensa de sus derechos e intereses”.<sup>205</sup>

Como se expuso al inicio de este Capítulo, el número total de *Acciones de Atención* recibidas por la CONDUSEF en el 2010 fue de 1’086,999, de 1’108,487 en el 2011 y de 1’239,368, cifra que representó un incremento del 12% aproximadamente, respecto de los resultados del año anterior<sup>206</sup>, y en las que se incluyen:

- Atención personal,
- Atención por escrito,
- Atención por E-mail, y
- Atención a través del Centro de Atención Telefónica (CAT) de dicho organismo.<sup>207</sup>

Asimismo, y de acuerdo con las fuentes de información mencionadas, estas *Acciones de Atención*, a las que a continuación haremos referencia, comprenden los siguientes rubros y se encuentran clasificadas de la siguiente manera.<sup>208</sup>

- *Asesorías (A).- Orientación sobre productos y servicios;*
- *Controversia (CV).- Que puede ser:*
  - i) *Gestión ordinaria (GO);*
  - ii) *Gestión electrónica (GE), y*
  - iii) *Conciliación (CO);*
- *Dictamen (DT).- Opinión especializada;*
- *Arbitraje (AR).- Procedimiento arbitral;*
- *Solicitudes para la defensa legal gratuita (SDL);*
- *Defensa legal gratuita (DLG).- Ante tribunales, y*
- *Concursos Mercantiles.*

---

<sup>205</sup> *Anuario Estadístico 2008*, p. 151, cit. nota 196.

<sup>206</sup> *Anuario Estadístico 2012*, p. 14, cit. nota 196.

<sup>207</sup> *Anuario Estadístico 2011*, p. 10, cit. nota 196.

<sup>208</sup> *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, pp. 9 y 10 en dichos documentos, cit. nota 196.

**A. Asesorías (A).** En el Anuario Estadístico 2008,<sup>209</sup> eran definidas como “consultas de información general respecto de productos y servicios que son resueltos sin la participación o ayuda de la institución financiera”.

Según se establece en el Anuario estadístico de 2012, a través de las *Asesorías Técnico Jurídicas (ATJ), la CONDUSEF:*

- Ayuda al usuario “a entender el tipo de producto o servicio que adquirió, sus características, su forma de operación y el compromiso asumido por las partes (derechos y obligaciones)”.
- Le otorga “orientación de carácter legal por medio de Asesorías Jurídicas Penales y Consultas Jurídicas”.
- “Le resuelve a los usuarios todas sus dudas”.<sup>210</sup>

En el periodo que se comenta, la CONDUSEF atendió 1'024,340 *Asesorías*, en las que se incluyen: *Asesorías Técnico-Jurídicas, Consultas Jurídicas y Asesorías Jurídicas Penales.*

Como se desprende de los datos que arriba se presentan, de la totalidad de las llamadas *Acciones de Atención* que brindó la CONDUSEF, las *Asesorías Técnico Jurídicas* son, con mucho, las que constituyen el servicio al que más recurren los usuarios, pues en el año que se comenta, representaron el 82% del total de las mencionadas *Acciones de Atención*.<sup>211</sup>

Ahora bien, sin negar la utilidad práctica que pueda resultar para los usuarios esta función de asesoría (que incluso se puede llevar a cabo sin la participación de las instituciones financieras), sobre todo para prevenir conflictos posteriores, no creemos que constituya un medio eficaz cuando se

---

<sup>209</sup> *Anuario Estadístico 2008*, p. 151, cit. nota 196.

<sup>210</sup> *Anuario Estadístico 2012*, p. 8, cit. nota 196.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 7.

trata de resolver las controversias que se suscitan entre las instituciones y los usuarios de sus productos o servicios.

**B. Controversias (CV).** En el Anuario Estadístico 2008, se definían como las inconformidades o reclamaciones presentadas por el usuario, “en las que el asesor o conciliador realiza con la institución financiera las gestiones pertinentes para resolver los intereses de ambas partes”.<sup>212</sup>

En el Anuario 2012, se especifica que en “esta etapa no se involucran abogados”, sino que se trata de “convenir los intereses de ambas parte de forma amigable antes de llegar a la Conciliación”.<sup>213</sup>

Durante el 2012 se recibieron 208,097 *Controversias*,<sup>214</sup> que representan el 16.8% del total de *Acciones de Atención*, a través de los procesos siguientes:

**a) Gestión Ordinaria (GO).** Es el proceso mediante el cual se solicita por escrito a la institución financiera la información necesaria para la resolución de los asuntos.<sup>215</sup> De estas gestiones, en el periodo que se comenta, se recibieron 11,661 gestiones, que representan el 5.60% de las *Controversias* y solamente el 0.94% del total de las *Acciones de Atención* realizadas.<sup>216</sup>

**b) Gestión Electrónica (GE).** Es el proceso en el que, por sus características particulares, se canalizan a las instituciones por la vía electrónica para su resolución.<sup>217</sup> En el 2012, se recibieron 168,741 de

---

<sup>212</sup> *Anuario Estadístico 2008*, p. 151, cit. nota 196.

<sup>213</sup> *Anuario Estadístico 2012*, p. 8, cit. nota 196.

<sup>214</sup> *Ibidem*, pp. 10 y 11.

<sup>215</sup> *Anuario Estadístico 2008*, p. 151, cit. nota 196.

<sup>216</sup> *Anuario Estadístico 2012*, pp., 8 y 9, cit. nota 196.

<sup>217</sup> *Anuario Estadístico 2008*, p. 151, cit. nota 196.

esta clase de gestiones, que representan el 81% de las *Controversias* y el 13.61% del total de las *Acciones de Atención*.<sup>218</sup>

**c) Conciliación (CO).** Como ya antes se anotó, consisten en el proceso legal en el que el usuario presenta ante la CONDUSEF un escrito formal de reclamación en contra de alguna institución financiera para que ésta rectifique o enmiende determinada acción o hecho que se considera: incorrecto, que no se apega a lo contratado o en el que el usuario resulta afectado por alguna acción presuntamente realizada.<sup>219</sup>

Es importante mencionar que durante los años de 2010 y 2011 se realizaron 28,276 y 30,091 de estos procesos, que representaron el 2.28% y el 2.42%, respectivamente, de las *Acciones de Atención* de esos años. Sin embargo, por lo que respecta al año de 2012, se observó un decremento en el número de *Conciliaciones*, ya que sólo se realizaron 27,695 procesos que representaron el 13.30% de las *Controversias* atendidas y tan solo el 2.23% de las *Acciones de Atención* realizadas.<sup>220</sup>

Como se puede apreciar en el rubro de las *Controversias*, y aun cuando en esta clasificación la CONDUSEF incluye la *Gestión Electrónica* (asuntos canalizados vía electrónica a las instituciones para su resolución); la *Gestión Ordinaria* (solicitudes de información por escrito a la institución para la resolución de asuntos), y la *Conciliación* (escrito formal de reclamación que presenta el usuario, con el cual da inicio el procedimiento conciliatorio), se presenta un número que es muy inferior al de las *Asesorías Técnico Jurídicas*, ya que en su conjunto sólo representan el 16.8% del total de las *Acciones de Atención* que se brindaron durante el ejercicio 2012.

---

<sup>218</sup> *Anuario Estadístico 2012*, pp., 8 y 9, cit. nota 196.

<sup>219</sup> *Anuarios Estadísticos 2008 y 2011*, p. 151 y 9, respectivamente, cit. nota 196.

<sup>220</sup> *Anuario Estadístico 2012*, pp. 10 y 11, cit. nota 196.

En efecto, del número total de 1'239,368 *Acciones de Atención* que reportó la CONDUSEF en el año que se comenta, corresponde el 0.94% a la *Gestión Ordinaria* con 11,651 asuntos; el 13.61% a la *Gestión Electrónica* con 168,741 solicitudes, y solamente el 2.23% a la *Conciliación*, con 27,695 reclamaciones presentadas.

Por otra parte, debe señalarse que dentro de las *Controversias* registradas, fue a través de la *Gestión Electrónica*, es decir, asuntos canalizados vía electrónica a las instituciones financieras para su resolución, que se dio atención al mayor número de los asuntos planteados por los usuarios (81%), mientras que sólo correspondió un 5.60% a la *Gestión Ordinaria* y un 13.30% a la *Conciliación*.

En cuanto al número de *Conciliaciones* atendidas y de los porcentajes que dichos procesos representaron en el total de *Acciones de Atención* realizadas en los años de 2010, 2011 y 2012, queda demostrado que este medio de solución de conflictos entre los usuarios y las instituciones financieras que lleva a cabo la CONDUSEF, no ha dado los resultados esperados, pues como ya antes se apunta, nada obliga a éstas a someterse a los procesos de conciliación previstos en la LPDUSF, y prefieren dejar a salvo sus derechos, para dirimir sus controversias ante los tribunales competentes.

Por último, y en relación con las cifras presentadas, resulta de la mayor importancia destacar el hecho de que si sumamos el 16.8% que representaron las *Controversias* en el total de las *Acciones de Atención* llevadas a cabo, con el 82% que representaron las *Asesorías Técnico Jurídicas*, encontramos que en el 2012, dichos porcentajes arrojan un total del 98.8% del total de las mencionadas *Acciones*, lo que nos da una idea muy clara de la verdadera vocación del organismo que nos ocupa y del campo de acción en el que puede dar resultados positivos para los usuarios.

**C. Dictamen (DT).** En sus Anuarios estadísticos, la CONDUSEF los define como la “opinión especializada emitida por la CONDUSEF, a petición del usuario, de acuerdo a una valoración técnico-jurídica del asunto, con la intención de que se pueda hacer valer ante los tribunales competentes”.<sup>221</sup>

El artículo 68 Bis de la LPDUSF señala que, cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que a juicio de la CONDUSEF del expediente se desprendan elementos que le permitan suponer la procedencia de lo reclamado,

[...] podrá emitir, previa solicitud por escrito del usuario un acuerdo de trámite que contenga el dictamen, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea válida, cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que la institución financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

Por su parte, y como ya se anotó anteriormente, el artículo 68 BIS-1 de la LPDUSF, dispone que

[...] el dictamen que puede emitir la CONDUSEF, contendrá una valoración técnica jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado.

No obstante, y según se establece en el último párrafo del primero de los preceptos citados, el dictamen referido

[...] sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías menores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, en cuyo caso la cuantía deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión.

---

<sup>221</sup> *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, pp. 9, 9 y 8, respectivamente, cit. nota 196.

Pues bien, en lo que se refiere a los *Dictámenes*, que podrían ser de una relevante importancia en la defensa de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, por tratarse de una opinión técnico jurídica especializada emitida por la CONDUSEF sobre la procedencia de lo reclamado, que puede ser utilizada por éstos en el juicio correspondiente, sólo se atendieron 2605 en el 2010, 2,364 en el 2011, que representaron el 0.24%, el 0.21%, respectivamente, del total de las *Acciones de Atención* realizadas en dichos ejercicios.<sup>222</sup>

No obstante, vale la pena subrayar que en el 2012 hubo un aumento en este rubro de más del 100% en relación con el año inmediato anterior, al alcanzar la cifra de 4,739 *Dictámenes* emitidos, que además vino a representar el 0.38%, de las *Acciones de Atención* del año que se comenta.<sup>223</sup>

**D. Arbitraje (AR).** Según se señala en los *Anuarios Estadísticos* de 2010, 2011 y 2012, “al no haber arreglo en la etapa de la Conciliación, las partes podrán, de mutuo acuerdo, elegir a la CONDUSEF o a un tercero propuesto por ésta, como árbitro de la Controversia”.

En estos casos, “la CONDUSEF, con los elementos aportados por ambas partes, emitirá un *Proyecto de Laudo*, que es la resolución que pone fin al asunto, y en el cuál se señala a quién le asiste la razón”<sup>224</sup>.

En relación con el *Arbitraje*, se debe destacar que según se consigna en los informes publicados de los últimos cuatro años (2009, 2010, 2011 y 2012), no se ha llevado a cabo un solo procedimiento arbitral<sup>225</sup>, lo que sin duda denota la inoperancia e ineficacia de este importante medio de solución de conflictos con el que la CONDUSEF fue dotada.

---

<sup>222</sup> *Anuarios Estadísticos 2010 y 2011*, pp. 9 en ambos documentos, cit. nota 196.

<sup>223</sup> *Anuario Estadístico 2012*, p. 11, cit. nota 196.

<sup>224</sup> *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, pp. 9 en todos los documentos, cit. nota 196.

<sup>225</sup> *Anuario Estadístico 2009, 2010, 2011 y 2012*, pp. 10 y 11 en todos los documentos, cit. nota 196. cit nota 196.

**E. Solicitudes para la Defensa Legal Gratuita (SDL).** En los Anuarios Estadísticos de 2008 y 2009, estas solicitudes eran definidas como la *Acción de Atención* mediante la cual la CONDUSEF analizaba las solicitudes de los usuarios que desearan que ésta les proporcionara este servicio en forma gratuita, y se establecía que, para obtener ese servicio, los usuarios sólo debían demostrar que no contaban con los recursos para contratar un defensor especializado.<sup>226</sup>

Sin embargo, en los tres últimos Anuarios Estadísticos publicados, correspondientes a 2010, 2011 y 2012, se señala que si el *Arbitraje* es rechazado por la institución financiera, el usuario interesado podrá solicitar a la CONDUSEF que se le proporcione un abogado de manera gratuita, para que tramite el asunto ante tribunales, para lo cual deberá acreditar:

- Que cuenta con los elementos legales suficientes para una adecuada defensa, y
- Que no tiene los medios económicos para contratar los servicios de un abogado particular.<sup>227</sup>

En los de 2010, 2011, la CONDUSEF recibió 2841 y 5734 de tales *Solicitudes*, respectivamente, de las cuales, como se verá a continuación, sólo atendió 964 en 2010 y 854 en 2011.<sup>228</sup>

En lo referente al año que se comenta, en el 2012 la CONDUSEF recibió 1,766 *Solicitudes*, de las que y sólo se atendieron 425 *Defensorías Legales Gratuitas*.

---

<sup>226</sup> *Anuarios Estadísticos 2008 y 2009*, pp. 152 en ambos documentos, cit. nota 196.

<sup>227</sup> *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, pp. 9 en todos los documentos, cit. nota 196.

<sup>228</sup> *Anuario Estadístico 2012*, p.11, cit nota 196,

**F. Defensa Legal Gratuita (DLG).** De acuerdo con los Anuarios Estadísticos de 2008 y 2009, la *Defensa Legal Gratuita* “se refiere a la actividad de la Comisión encaminada a la asistencia legal del usuario en la defensa de sus intereses ante los tribunales competentes”.<sup>229</sup> Se trata pues, de una asesoría legal ante los tribunales que brinda la CONDUSEF al usuario en forma gratuita, a través de su cuerpo de defensores especializados.

A este respecto, es importante señalar que en el periodo que estamos comentando, la mencionada asesoría fue de tan solo 425 defensas a nivel nacional, cifra que representa poco menos del 25%, es decir, menos de la cuarta parte, de las 1766 *Solicitudes* recibidas y el 0.034% del total de *Acciones de Atención* registradas.<sup>230</sup>

Por otra parte, se debe destacar que, como se puede observar con los números presentados, en el 2012, hubo un decremento considerable, tanto de las *Solicitudes para la Defensa Legal Gratuita*, como del número de las que fueron atendidas, ya que las 1,766 *Solicitudes* recibidas en el año que se analiza, equivalen a menos de la tercera parte de las 5,734 registradas en el 2011, y las 425 *Defensorías Legales Gratuitas*<sup>231</sup> llevadas a cabo, apenas representan la mitad de las 854 que se atendieron en el año anterior.

### **III. Resumen de las Cifras Presentadas**

Antes presentar el resumen de los datos antes expuestos, es importante precisar que en las cifras incluidas en este apartado, sólo se ha tomado en cuenta la información relativa a las *Acciones de Atención* que aparecen en los Anuarios Estadísticos<sup>232</sup> elaborados por la CONDUSEF, y asimismo, destacar el hecho de que, en ninguno de dichos documentos se hace mención o se

---

<sup>229</sup> *Anuarios Estadísticos 2008 y 2009*, pp. 152 en ambos documentos, cit. nota 196.

<sup>230</sup> *Anuario Estadístico 2012*, p.11, cit. nota 196.

<sup>231</sup> *Idem*.

<sup>232</sup> *Anuarios Estadísticos 2008, 2009, 2010 y 2011*, cit. nota 196.

ofrecen datos relativos a otras *Acciones* que pudieran haberse llevado a cabo en base a las demás facultades de que ha sido dotado el mencionado organismo, lo que a nuestro juicio, viene a confirmar la poca o nula efectividad de un gran número de dichas atribuciones, en lo relativo a la solución de los conflictos entre usuarios e instituciones financieras.

Para finalizar este apartado, y con objeto de ilustrar en forma más resumida los resultados del periodo enero-diciembre de 2012, a continuación se presenta un resumen en el que se incluyen las cifras a las que arriba se ha hecho referencia:

<b>ACCIONES DE ATENCIÓN</b>			<b>1'238,487</b>	<b>100%</b>
<b>Asesoría Técnica Jurídica</b>			<b>1'024,340</b>	<b>82%</b>
<b>Controversias</b>			<b>208,097</b>	<b>16.80%</b>
	<b>Gestión Ordinaria</b>	<b>11,661</b>	<b>5.60%</b>	<b>0.94%</b>
	<b>Gestión Electrónica</b>	<b>168,741</b>	<b>81%</b>	<b>13.61%</b>
	<b>Conciliación</b>	<b>27,695</b>	<b>13.30%</b>	<b>2.23%</b>
<b>Dictámenes Técnicos</b>			<b>4,739</b>	<b>0.38%</b>
<b>Defensa Legal Gratuita</b>			<b>425</b>	<b>0.034%</b>
<b>Arbitraje</b>			<b>0</b>	<b>0%</b>

#### **IV. Consideraciones finales del análisis realizado**

Como se puede apreciar con los resultados obtenidos por la CONDUSEF, y a pesar de la importancia que sin duda representa para el sistema financiero mexicano y para el desarrollo de la economía del país la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros, todo parece indicar que no se ha logrado establecer en forma real y efectiva una relación más equitativa entre los usuarios y las instituciones financieras.

A la luz de las cifras presentadas, se pone de manifiesto que con la mayoría de las facultades que le han sido otorgadas por la LPDUSF y con los medios que ha venido utilizando, la CONDUSEF no ha logrado ni los objetivos para los que fue creada, ni los resultados que se esperaban de su desempeño, sobre todo cuando se trata de dirimir o resolver las controversias que se suscitan entre el público y las instituciones financieras, sin necesidad de recurrir a los tribunales competentes.

Lo anterior se hace más evidente, cuando se analizan los resultados correspondientes a la *Conciliación* y al *Arbitraje*, pues el número de procesos realizados durante los últimos años, refleja la ineficacia, sobre todo del arbitraje, como herramientas de la CONDUSEF para resolver controversias, antes de que éstas sean ventiladas en las instancias jurisdiccionales, ya que, como ya se ha dicho, las instituciones financieras no están obligadas a sujetarse a ninguno de dichos procesos, y prefieren dejar a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes, tal como está previsto en la LPDUSF.<sup>233</sup>

En vista de lo antes expuesto, y antes de concluir este apartado, quisiéramos reiterar que, a nuestro juicio, la ineficacia que reflejan los resultados de la CONDUSEF en los rubros arriba señalados, se debe

---

<sup>233</sup> Véase Art. 68, Frac. VII, primer párrafo.

principalmente a su naturaleza jurídica, que le impide actuar como una “instancia distinta a la jurisdiccional que de manera obligatoria y vinculante para las partes, concurre a la solución de los conflictos...”, tal como se expresó en la Exposición de Motivos de la LPDUSF.<sup>234</sup>

Desde otra perspectiva, consideramos que la redacción del artículo 5° de la LPDUSF en el que se señala expresamente que la CONDUSEF, “tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios *frente a las instituciones financieras...*”, aunada al hecho de que dicho organismo sólo recibe quejas y asesora a los usuarios y no a las entidades financieras, lejos de “proveer a la equidad en las relaciones” entre éstas y aquellos, como en el mismo ordenamiento se menciona, ha servido a las instituciones de pretexto para no someterse al procedimiento arbitral, alegando parcialidad en favor de los usuarios, lo que no sucedería si son las instancias jurisdiccionales la que conocen y resuelven los asuntos de carácter financiero.

Todo lo expuesto, nos obliga a plantear la necesidad de órganos constitucionalmente competente para conocer y resolver controversias, que permita dar seguridad jurídica, tanto a las instituciones dedicadas en forma profesional y permanente a la intermediación financiera, como a los usuarios que contraten los productos y servicios que ofrecen, y que efectivamente propicie una relación más equitativa entre ambos.

---

<sup>234</sup> Véase Capítulo II, p 59, *Exposición de Motivos de la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros*.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE COMPETENTES PARA CONOCER Y RESOLVER CONTROVERSIAS**

Como se puede desprender del análisis de los indicadores publicados por la propia CONDUSEF, a los que reiteradamente se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo, ninguno de los procedimientos establecidos en la LPDUSF para resolver las controversias entre usuarios e instituciones financieras, en una instancia distinta a la jurisdiccional, han dado los resultados esperados, como fue uno de los principales objetivos de su creación.

En vista de lo antes expuesto, en el presente capítulo nos ocuparemos de algunos aspectos que para los fines de este trabajo nos parecen relevantes, tanto de la teoría de la División de Poderes, como del Poder que de acuerdo con dicha teoría es el constitucionalmente competente para conocer y resolver conflictos en general, incluyendo desde luego los de carácter financiero,

#### ***I. La División de Poderes y las funciones del Estado***

**1. La División de Poderes.** En el primer párrafo del artículo 49 de nuestra Constitución, se consagra la teoría de la División de Poderes, al establecer que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”

El mismo principio se establece para los Estados de la Federación, pues el artículo 116, también en su primer párrafo señala que “El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...”, y agrega en el segundo párrafo, que dichos poderes “...se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...”, que estarán subordinadas a la Constitución General de la República.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con Tena Ramírez, las Constituciones de los Estados, también adoptan la teoría de la División de Poderes, y así, el Poder Legislativo de los Estados se encuentra depositado en una sola asamblea llamada genéricamente legislatura o congreso, que en términos generales tiene facultades para legislar en todo aquello que la Constitución Federal no somete a los Poderes de la Unión.<sup>235</sup>

Por su parte, el Poder Ejecutivo de las entidades federativas se encuentra depositado en el Gobernador y sus facultades y atribuciones son en términos generales análogas a las del Presidente de la República, como son el velar por la observancia de las leyes y el cumplimiento de las sentencias, expedir reglamentos, hacer ciertos nombramientos, etc.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, éste se encuentra depositado en los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades, cuyos Magistrados generalmente son designados libremente por las legislaturas y en algunas ocasiones por el ejecutivo local.<sup>236</sup>

En relación con la División de Poderes consagrada en nuestra Constitución, Miguel de la Madrid sostiene que “la doctrina moderna generalmente se pronuncia en contra de la terminología *división de poderes*, ya que la indivisibilidad real del poder político es una característica esencial de la organización estatal del Estado moderno”.<sup>237</sup>

Por nuestra parte, también estimamos que más que una división de poderes, se trata de una distribución del poder público único, a través de un sistema de contrapesos que tiene como finalidad principal equilibrar el ejercicio de ese poder, y que se materializa a través de tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional, de acuerdo con criterios generalmente reconocidos, a los que a continuación haremos referencia.

---

<sup>235</sup> Cfr., Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª Ed., México, Porrúa, 1967, pp. 140 y 141.

<sup>236</sup> *Idem.*

<sup>237</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3ª Ed., México, Porrúa, 1986, p. 214.

**2. Las Funciones del Estado.** Para Gabino Fraga, la teoría de las funciones del Estado deriva de la División de Poderes, y debe examinarse desde el punto de vista de la distribución de las diferentes funciones entre cada uno de los Poderes, “de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo, la administrativa”.<sup>238</sup>

A este respecto, Gamas Torruco, sostiene que “los órganos se identifican por la función que realizan”, por lo que como funciones típicas de cada uno de los tres poderes que consagra nuestra Constitución, tendríamos las siguientes:

- Al Poder Legislativo federal (Congreso de la Unión) y a las legislaturas de los estados, corresponde llevar a cabo la función legislativa (acto legislativo), o sea, la creación de normas generales;
- Al Poder Ejecutivo federal (el presidente de la República) y a los Ejecutivos de cada estado (gobernadores), les compete realizar, predominantemente, la función administrativa (acto administrativo), con base en normas generales, creando situaciones jurídicas individualizadas, y
- Al Poder Judicial federal, los tribunales superiores de justicia de los Estados y demás órganos que señala la Constitución como impartidores de justicia, les corresponde realizar la función jurisdiccional mediante la aplicación de las normas generales a la solución de conflictos, hasta llegar a una sentencia (acto jurisdiccional).<sup>239</sup>

No obstante lo antes expuesto, Miguel De la Madrid señala que la realidad “ha venido a demostrar, que es imposible trasladar a la práctica, sobre todo a la del gobierno contemporáneo, un esquema de división tajante y de

---

<sup>238</sup> Cfr., Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 11ª Ed., México, Porrúa, 1966, p. 27.

<sup>239</sup> Cfr., Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 802 y 803.

separación rígida de funciones y poderes...”<sup>240</sup>, y en el mismo sentido, Gabino Fraga afirma que debido a necesidades de la vida práctica, la legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta distribución de funciones, atribuyendo a un mismo Poder funciones de naturaleza diferente.<sup>241</sup>

En efecto, de acuerdo con Gamas Torruco, “la necesidad de operar el sistema de órganos requiere flexibilidad, de manera que cada uno de ellos tiene excepcionalmente asignadas funciones que no le corresponden”, y es por ello que la función legislativa puede en ocasiones desarrollarse por el Ejecutivo, la administrativa por alguno de los otros dos poderes y la jurisdiccional por el Legislativo o el Ejecutivo”.<sup>242</sup>

Como consecuencia de esta imposibilidad de separar en forma tajante las funciones del Estado, el mismo Fraga, sostiene la necesidad de clasificarlas en dos categorías: funciones formales y funciones materiales.<sup>243</sup>

**A. Criterio formal.** “Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico en el que se prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo o al Judicial”.<sup>244</sup>

Para Carranco Zúñiga, y bajo un criterio formal, los actos que emite el Estado, desde la perspectiva subjetiva, asumen el carácter formal del órgano que los emite, por lo que los actos provenientes de los órganos legislativos, tendrán ese carácter de legislativos, los actos y funciones de los entes ejecutivos, se considerarán formalmente administrativos y los que provengan de los órganos judiciales, se considerarán desde el punto de vista formal como judiciales.<sup>245</sup>

---

<sup>240</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *op. cit.*, p. 214.

<sup>241</sup> *Cfr.*, Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 27.

<sup>242</sup> *Cfr.*, Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 803.

<sup>243</sup> *Cfr.*, Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 28.

<sup>244</sup> *Idem.*

<sup>245</sup> *Cfr.*, Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2000, p 10.

**B. Criterio material.** “Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano que las al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica atribuye a cada uno de estos grupos”.<sup>246</sup>

En relación con este segundo criterio, el ya citado Carranco Zúñiga señala que los actos y funciones de autoridad que emiten los órganos de gobierno, gozan de una determinada naturaleza intrínseca, que se determina sin tomar en cuenta al órgano que los emite, sino más bien atendiendo a un criterio netamente objetivo, por lo que tales actos pueden ser legislativos, administrativos o jurisdiccionales, con independencia de la autoridad que los haya emitido.<sup>247</sup>

Normalmente, las funciones que tienen naturaleza legislativa, ejecutiva o judicial, corresponden formalmente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, respectivamente; Sin embargo, también existen funciones que materialmente son administrativas o judiciales, que realiza el Poder Legislativo, al igual que los otros dos Poderes tienen algunas funciones que por su naturaleza no debieran corresponderles desde un punto de vista formal.<sup>248</sup>

En efecto, el órgano legislativo puede realizar actos jurisdiccionales, como sucede en el juicio político o actos administrativos, como los aspectos presupuestales; también el órgano ejecutivo puede llevar a cabo actos legislativos, como expedir reglamentos o actos jurisdiccionales, como los de los tribunales del trabajo o los del contencioso administrativos, y de igual manera, el órgano jurisdiccional puede ocasionalmente realizar también actos legislativos como la jurisprudencia y otros actos administrativos, como algunos de los que lleva a cabo el Consejo de la Judicatura.

---

<sup>246</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 28.

<sup>247</sup> *Cfr.*, Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 11.

<sup>248</sup> *Cfr.*, Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 28.

**3. La Función Jurisdiccional.** Como ya quedó anotado, la función típica que define al Poder Judicial, es el acto jurisdiccional, que consiste en la aplicación de las normas generales en la solución de conflictos y, por lo tanto, se puede decir que todos los actos emanados del Poder Judicial, desde el punto de vista formal, son judiciales, y que en principio, los órganos judiciales que lo integran, son los órganos *competentes* para dirimir controversias.

Por lo que se refiere a su raíz, y de acuerdo con Fernando Flores, el término *jurisdiccional*, deriva del vocablo *jurisdicción*, que proviene del latín *jurisdic-tio-onis*, que significa “poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes” (Becerra Bautista). También tiene relación con las voces latinas *jus*, derecho, recto y *dicere*, “proclamar, declarar, decir”, y en este sentido, significa “proclamar el derecho”.<sup>249</sup>

El mismo autor afirma que de manera vulgar, se entiende por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficiencia de los actos de una autoridad...<sup>250</sup>

No obstante, y para el tema que nos ocupa en este apartado, la *jurisdicción también* se puede entender como el fuero que tienen los jueces para conocer de un caso en particular, ya que la competencia de cada juez se encuentra prevista en la ley, y para poder determinarla en un caso concreto, se deben tomar en cuenta elementos como la función, la materia, la cuantía y el territorio.<sup>251</sup>

En relación con lo expuesto, y en vista de que en nuestro medio es frecuente confundir los términos *jurisdicción* y *competencia*, creemos necesario puntualizar el alcance y significado de cada uno de ellos. La jurisdicción “es la facultad de resolver un litigio” y la *competencia*, “los límites de esa facultad”.<sup>252</sup>

---

<sup>249</sup> Cfr., Flores García, Fernando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo V, I - J, p. 256, cit. nota 62.

<sup>250</sup> *Idem.*

<sup>251</sup> Cfr., Fernández Fernández, Vicente, *Derecho Procesal Mercantil*, México, Porrúa e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2005, pp. 22 y 23.

<sup>252</sup> Cfr., Soberanes Fernández, José Luis, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, E - H, p. 245, cit. nota 62.

Por lo que respecta a la *competencia* de los órganos jurisdiccionales para dirimir controversias, Gamas Torruco, sostiene que aun cuando la Constitución usa indistintamente los términos *facultades* y *competencias*, “en derecho constitucional mexicano, *competencia* es la realización de una atribución estatal, a través de una función en los términos que la Constitución lo autoriza o faculta”. Por lo tanto “la *competencia* de un órgano se define en primera instancia por la Constitución y después por las leyes, de acuerdo y siempre en congruencia con ella”.<sup>253</sup>

Sobre este particular, vale la pena hacer mención de que para Rolando Tamayo, el concepto jurídico de *facultad* “indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos”, señalando que “el concepto de facultad jurídica presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica”.<sup>254</sup>

Ahora bien, según apunta Flores García, en un sentido jurídico general, se entiende por *competencia*

[...] a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones” y agrega que en el artículo 16, nuestra Constitución dispone “que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.”<sup>255</sup>

Consideramos que con lo antes expuesto, queda claramente establecido que el Poder Judicial, al que nos referiremos más adelante, ya sea en el ámbito federal o local, es el *órgano competente* para realizar la *función jurisdiccional*, es decir, para la aplicación de la norma jurídica a casos concretos y para emitir sentencias que pongan fin a los litigios surgidos con motivo de cualquier controversia,

---

<sup>253</sup>Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 802 y ss.

<sup>254</sup>Tamayo Salmorán, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV E –H, p 176, cit. nota 62.

<sup>255</sup>Flores García, Fernando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, C – CH, p. 167, cit. nota 62.

No obstante, y como se acaba de exponer, desde una perspectiva material, en la que se atiende a la naturaleza intrínseca del acto, es decir, cuando trate de actos que resuelvan controversias, la función jurisdiccional no es exclusiva de las autoridades judiciales y puede ser desempeñada ocasionalmente por órganos dependientes de los otros Poderes.

## ***II. El Poder Judicial***

En virtud de lo antes expuesto, a continuación nos referiremos a algunos de los rasgos del Poder Judicial, que es el órgano constitucionalmente competente para llevar a cabo la función jurisdiccional desde un punto de vista formal y material y, que por lo tanto, está facultado para aplicar el complejo marco normativo que regula la intermediación financiera, que como se expuso en el capítulo primero, está integrado por una gran diversidad de ordenamientos, que van desde las leyes especiales emitidas por el Congreso de la Unión, emanadas ya sea de la Constitución o de los tratados internacionales suscritos por nuestro país, hasta los reglamentos y circulares emitidos por las autoridades administrativas.

**1. Su función Jurisdiccional.** Como ya se estableció en el apartado anterior, en virtud de la teoría de la División de Poderes adoptada por nuestra Constitución<sup>256</sup>, es el Poder Judicial, ya sea en el ámbito federal o en el local, el órgano competente para realizar la función jurisdiccional que, en términos generales, consiste en la aplicación de la norma jurídica a casos concretos, así como en la emisión de sentencias cuyo cumplimiento sí es obligatorio para las partes, y con las que se pone fin a los litigios surgidos con motivo de cualquier controversia.

De acuerdo con lo antes señalado, se puede afirmar que para impartir justicia, por mandato constitucional, se encuentran facultados:

---

<sup>256</sup> Art. 49 CPEUM.

- A nivel federal: el Poder Judicial Federal, integrado por la SCJN, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, y
- A nivel local: Por los poderes judiciales que establezcan las constituciones de cada entidad federativa, que generalmente están integrados por un Tribunal Superior de Justicia, por cada Estado y por el del Distrito Federal, así como por los correspondientes juzgados en cada una de dichas entidades.<sup>257</sup>

Con el fin de conceptualizar el tema que nos ocupa, comenzaremos por decir que para Cabanellas<sup>258</sup> el Poder Judicial es el “Conjunto de órganos jurisdiccionales a quién está reservada competencia para conocer y resolver en juicios y causas entre las partes”, mientras que para Eduardo Couture<sup>259</sup> es la “Denominación que se da a aquél de los poderes del Estado al que se asigna, primordialmente en la Constitución y en las leyes, la función jurisdiccional”.

Según lo que hemos expuesto, el órgano Judicial recibe su competencia en primer lugar de la Constitución y después de la Ley Orgánica del Poder Judicial que expida el órgano Legislativo, en la que se distribuyen las competencias constitucionales de los diversos tribunales y juzgados que lo integran.

En relación con la función del Poder Judicial, Jaime Cárdenas afirma que:<sup>260</sup>

[...] El Poder Judicial fue creado para que asumiera la potestad jurisdiccional. Es decir, para que resolviera los conflictos y contiendas, para que interpretara la Ley. Esta potestad implica resolver litigios con sujeción a la Ley y el derecho; ejecutar lo juzgado y tener sobre esa ejecución el control último de las

<sup>257</sup> Véase Art. 116, Frac. III, CPEUM.

<sup>258</sup> Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª Ed., Tomo VI, Argentina, 1986, p.463.

<sup>259</sup> Couture, Eduardo, *Vocabulario Jurídico*, 3ª reimpresión, Buenos Aires, Argentina, Ed. De Palma, 1988, p. 463

<sup>260</sup> Cárdenas García, Jaime, *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 159.

resoluciones, y principalmente admitir que está en manos de numerosos jueces y magistrados que tienen el ejercicio de la misma y que por lo tanto están en situación de supremacía sobre los particulares y autoridades cuyas conductas son objeto de juicio o proceso.

En resumen, se puede decir, de acuerdo con Carranco Zúñiga, que “la función primordial del Poder Judicial, se reduce en la jurisdicción”, que no es sino la solución de conflictos que las partes legitimadas para ello, someten a su consideración.<sup>261</sup>

Como complemento de los anteriores conceptos, Jacinto Pallares, sostiene que el Poder Judicial debe ser independiente, universal, preexistente y responsable, de acuerdo con lo siguiente:

- *Independiente*, no sólo porque los funcionarios que lo integran son inamovibles, pues su remoción no depende del arbitrio de otros poderes, sino también porque la forma de sus nombramientos es por designio de las leyes;
- *Universal*, porque está organizado de manera tal, que satisface la necesidad de un buen orden jerárquico para la revisión de los fallos y responsabilidad de los funcionarios;
- *Preexistente* por estar establecido, cuando menos, en lo principal de sus atribuciones y competencia, por leyes anteriores al hecho civil o criminal que debe decidir, y
- *Responsable* porque los juzgadores deben responder ante la ley por las faltas, abusos o delitos en que incurran en el desempeño de sus atribuciones, durante los procedimientos que se tramiten ante ellos o en las resoluciones que emiten.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> Cfr., Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 155.

<sup>262</sup> Cfr., Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, p. 39.

Por su parte, Ignacio Burgoa, afirma que el término *Poder Judicial*, suele emplearse en dos sentidos: el orgánico y el funcional.<sup>263</sup>

**A. Orgánico.** Conforme al primero, el Poder Judicial se entiende como el conjunto de tribunales federales y locales, estructurados jerárquicamente y dotados de distintas competencias.

De acuerdo con nuestra Carta Magna, en su aspecto orgánico el Poder Judicial tiene una naturaleza de doble jurisdicción o *jurisdicción concurrente*, pues se apoya en la existencia paralela de los tribunales federales o del fuero federal y de los tribunales de las Entidades Federativas también llamadas del fuero común, cada uno con una esfera específica de competencia.

Vale la pena mencionar que para Barajas Montes de Oca, la *jurisdicción concurrente*, es “la facultad otorgada a jueces y tribunales de distinto, fuero o competencia, para conocer del inicio de un juicio por motivos especiales de tiempo o de lugar”.<sup>264</sup>

En efecto, esta doble jurisdicción es resultado de que en la forma de Estado federal adoptada por nuestra Carta Magna, coexisten diversos ámbitos de competencia que se manifiestan en tres diferentes órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, por lo que encontramos un poder judicial federal que está conformado por los tribunales federales; uno para cada una de las entidades federativas y uno específico para el Distrito Federal que se integra por los llamados tribunales del fuero común.

Como consecuencia de lo anterior, en nuestro país, la distribución de la función judicial entre la Federación y los Estados, deriva de la legislación expedida por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

---

<sup>263</sup> Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª Ed., México, Porrúa, 2000, pp. 219 y ss.

<sup>264</sup> Barajas Montes de Oca, Santiago, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo V, I - J, p. 258, cit. nota 62.

**B. Funcional.** En sentido funcional, el término *Poder Judicial*, se emplea para referirse a la función de los órganos judiciales, la que en ambos casos, es decir, tanto en los tribunales federales como en los locales, tiene como finalidad el resolver controversias jurídicas, pero que en el caso de los tribunales federales, tiene además como una actividad de relevante importancia, el control constitucional.<sup>265</sup>

**2. La Jurisdicción concurrente.** Tal como acabamos de anotar, de acuerdo con la Constitución, en su aspecto orgánico el Poder Judicial tiene una naturaleza de *doble jurisdicción* o *jurisdicción concurrente*, que consiste en existencia de tribunales federales y de tribunales del fuero común.

El fundamento de esta doble concurrencia a la que antes nos hemos referido, lo encontramos en la fracción I del artículo 104 de la Constitución, al señalar que corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

[...] I. De todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

Lo anterior significa que en materia mercantil, y en consecuencia en materia financiera, cuando la aplicación de las leyes federales respectivas sólo afecte intereses particulares, nuestro sistema jurídico adopta el sistema de jurisdicción concurrente, por lo que a elección del actor, pueden conocer tanto los tribunales federales, como los jueces del llamado fuero común.

En la práctica forense, las disposiciones mencionadas disponen como principio general, que los jueces federales sólo conozcan de los asuntos en los que la Federación sea parte, pero otorgan la opción a los particulares para que a su elección, un juez del fuero común pueda conocer y resolver determinadas

---

<sup>265</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 820 y ss.

controversias, aun cuando la legislación aplicable sea la federal, como es el caso de la materia financiera.

Por nuestra parte, y tomando en cuenta que la materia financiera es de carácter federal, nosotros hemos opinado que los tribunales competentes para conocer y resolver estos asuntos, deben en principio pertenecer al Poder Judicial Federal, pero en virtud de las disposiciones mencionadas, tratándose de controversias de carácter financiero que sólo afecten intereses de particulares, también puede conocer un juez del fuero común.

Por último, y toda vez que el Poder Judicial al que nos hemos venido refiriendo opera como ya se dijo, en un esquema de jurisdicción concurrente de tribunales federales y locales, en los siguientes apartados presentaremos algunos de los aspectos principales, que tienen relación con este trabajo, de cada uno de estos órganos jurisdiccionales, para después exponer algunas consideraciones con las que a nuestro juicio se justifica la creación, dentro de dicho órgano, de tribunales especializados en materia financiera, que a nuestro juicio, sería el medio idóneo para establecer una relación más equitativa entre las instituciones dedicadas en forma profesional y permanente a la intermediación financiera y los usuarios de los productos y servicios que ofrecen.

### ***III. El Poder Judicial Federal***

El primer párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la integración de este Poder, de la siguiente manera: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

Gamas Torruco define al Poder Judicial federal como “un órgano jurisdiccional cuya función principal es resolver las controversias o litigios que surjan con motivo de la aplicación o cumplimiento de las leyes federales”.<sup>266</sup>

Sin embargo, antes de abocarnos al desarrollo del tema relacionado con la función jurisdiccional propiamente dicha que realiza el Poder Judicial Federal, hemos estimado conveniente referirnos primero, aunque sea en forma sumaria, a las otras dos importantes funciones que por mandato constitucional lleva a cabo dicho Poder, y que son: la de control constitucional y la de jurisdicción electoral.

En efecto, a diferencia de los tribunales de justicia locales, además de la jurisdicción ordinaria, la Constitución asigna al Poder Judicial Federal, otras dos funciones jurisdiccionales de gran trascendencia:

- La jurisdicción constitucional, que consiste en conocer y resolver las controversias que se deriven de la violación a la Constitución por leyes o actos de autoridad, ya sean éstas federales o locales, contrarios a ella, y

- La jurisdicción electoral, que es una función especializada que también consiste en resolver controversias de constitucionalidad y otras de carácter federal, derivadas del ejercicio de los derechos políticos del ciudadano y del proceso de elección de los órganos federales.<sup>267</sup>

**1. Su función de control constitucional.** De acuerdo con Carranco Zúñiga, dado que nuestro sistema jurídico se inspira en el principio de supremacía constitucional, se han creado diversos medios de control que tienen la finalidad de subsanar los ataques a la ley fundamental y afirma que:

[...] La defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos que tienen por objeto conservar la observancia de la

---

<sup>266</sup>Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 941.

<sup>267</sup>*Ibidem.* pp. 959 y 960.

normatividad constitucional, bien sea nulificando el acto contraventor o sancionando a la autoridad que así hubiere obrado”.<sup>268</sup>

Para Tena Ramírez, aunque excepcional, la violación a la Constitución debe ser prevenida o reparada, lo que necesariamente implica la existencia de un medio de protegerla contra transgresiones, y agrega que: “La defensa de la Constitución debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia Constitución.”<sup>269</sup>

Por su parte, Ignacio Burgoa al referirse a la función del control constitucional, sostiene que cuando Poder Judicial Federal la ejerce, al examinar los actos realizados por los demás poderes federales o locales, se erige en protector, mantenedor y conservador del orden creado por la Constitución.<sup>270</sup>

Por lo tanto, los medios de control constitucional, como su nombre lo indica, son instrumentos de control que tienen por objeto preservar la supremacía de la Constitución General de la República y enmendar posibles violaciones a sus disposiciones. Dichos medios de control son los siguientes:

**A. El Juicio de Amparo.** Es un mecanismo de control constitucional consignado en el artículo 103 de la Constitución, que tiene por objeto la defensa de los gobernados o de los particulares contra actos de las autoridades federales o estatales, con motivo de violaciones a las garantías individuales y derechos consignados en los artículos 16, 19 y 20 en materia penal en dicho ordenamiento.<sup>271</sup>

El de Amparo es un juicio que invariablemente se promueve contra actos de autoridad y no contra actos de particulares y que tiene como propósito,

---

<sup>268</sup>Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p.156.

<sup>269</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 451.

<sup>270</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 824.

<sup>271</sup>Para Tena Ramírez, Felipe, constituye más que un medio de control constitucional, un instrumento de defensa del individuo contra de actos de autoridad violatorios de sus derechos. *Cfr.*, Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 480.

restituir al gobernado en el goce del derecho que le fue violado o restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación.

**B. La Controversia Constitucional.** Es otro mecanismo de control constitucional previsto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución, que confiere facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir controversias entre órdenes u órganos normativos, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Se trata de controversias de carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando son planteadas por las partes afectadas<sup>272</sup> y proceden cuando se producen conflictos entre distintos órdenes jurídicos<sup>273</sup> con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales.

**C. La Acción de Inconstitucionalidad.** Este medio de control constitucional tiene su fundamento en el artículo 105 de la Constitución y procede respecto de normas de carácter general como son las leyes que provengan del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o de tratados celebrados por el Estado Mexicano.<sup>274</sup>

Por su parte, Juventino V. Castro las define como “procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional por una parte, y la Constitución por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.”<sup>275</sup>

---

<sup>272</sup>Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, C – CH, p.321, cit. nota 62.

<sup>273</sup>Entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, la Federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, ya sea con cualquiera de las Cámaras o la Comisión Permanente, un Estado y otro, un Estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos Estados, dos poderes de un mismo Estado, un Estado y uno de sus municipios, un Estado y un municipio de otro Estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal (Artículo 105, fracción I, de la Constitución).

<sup>274</sup>Calvario Guzmán, Francisco, *op. cit.*

<sup>275</sup>V. Castro, Juventino, *El Artículo 105 Constitucional*, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1996, pp. 195 y 196.

Cuando la Corte reconoce la invalidez de una Ley, de un Tratado o de una parte de éstos, su declaración tiene efectos generales, lo que significa su anulación total y el hecho de que dicha Ley no pueda volver a aplicarse.

**D. Medios de defensa Constitucionales Electorales.** Se trata de medios relativamente novedosos en el sistema jurídico mexicano, que surgen a partir de las reformas a la Carta magna en agosto de 1996. A ellos se refiere la fracción IV del artículo 41 de la Constitución a la letra establece:

IV. "Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución".

En su primer párrafo, el artículo 99 constitucional señala que el Tribunal Electoral, al que nos referiremos más adelante en forma breve, será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé los juicios constitucionales sobre dicha materia, que a continuación se mencionan:

**a) El juicio de inconformidad** que procede para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de la República, senadores y diputados, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez.

**b) El recurso de reconsideración** que proceder para impugnar las sentencias de fondo pronunciadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los

resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones, realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

**c) El juicio de revisión constitucional electoral** procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

**E. Recursos de revisión administrativa.** Estos recursos proceden en contra de violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, y contra violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

Por lo tanto, el recurso de revisión procede contra las resoluciones que nieguen o decreten el sobreseimiento y las sentencias definitivas emitidas tanto por la Sala Superior como por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de las autoridades administrativas, interponiéndolo ante el tribunal colegiado competente en la sede de la Sala respectiva.

**2. Su función electoral.** La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal es relativamente reciente, pues nace con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, después de un largo periodo de negociaciones entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión.<sup>276</sup>

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución General de la República, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación,

---

<sup>276</sup>Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 130.

excepto tratándose de acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, las que serán conocidas y resueltas por la SCJN.<sup>277</sup>

El Tribunal Electoral es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal. Asimismo, este Tribunal conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como la declaración de Presidente electo, que antes correspondía a la Cámara de Diputados.

Este Tribunal funciona a través de su Sala Superior y de sus cinco Salas Regionales, la primera de las cuales, constituida por el Presidente y seis Magistrados Electorales, se localiza en la ciudad de México y las cinco restantes, compuestas por tres Magistrados Electorales cada una, sólo funcionan durante el año electoral y tienen su sede en las ciudades cabeceras de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales en las que se divide el país.

A fin de garantizar la imparcialidad, especialización y objetividad en la función jurisdiccional en la materia, los Magistrados Electorales son propuestos por el Pleno de la SCJN, y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Es importante mencionar que tal como afirma Aguinaco Alemán, las resoluciones tomadas por el Tribunal Electoral que serán definitivas e inatacables son, entre otras, las siguientes:

- Las impugnaciones relacionadas con las elecciones federales de senadores, diputados y Presidente de la República;

---

<sup>277</sup> Véase Art. 105, frac. II CPEUM.

- Las impugnaciones en general contra actos de la autoridad federal electoral que violen normas constitucionales o legales;
- Las impugnaciones contra actos definitivos de las autoridades electorales de los Estados de la República, relacionadas con la organización y calificación de los comicios;
- Las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos y la libre afiliación para tomar parte en los asuntos políticos del país, y
- Las resoluciones de conflictos laborales de los servidores del Tribunal Electoral o del Instituto Federal Electoral; y la imposición de sanciones en materia electoral.<sup>278</sup>

Agrega el mencionado autor, que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, corresponderán en los términos que señale la legislación respectiva, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el Presidente del Tribunal Electoral, quien también preside la Comisión; un Magistrado Electoral de la Sala Superior, designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>279</sup>

No obstante lo antes expuesto, y sin dejar de reconocer la relevante importancia de la función de control constitucional y la de jurisdicción electoral que realiza el Poder Judicial Federal, en vista de los fines que se persiguen en el presente trabajo, a continuación hemos estimado conveniente referirnos a su función judicial o jurisdiccional, es decir, cuando actúa sólo como juez, con la finalidad de resolver los problemas de derecho que se le presenten.

**3. Su función judicial o jurisdiccional.** Como ya antes se anotó, además de sus funciones de control constitucional y de jurisdicción electoral especializada

---

<sup>278</sup> Cfr., Aguinaco Alemán, José Vicente, *El Nuevo Poder Judicial de la Federación*, México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998. p.61.

<sup>279</sup> *Idem.*

a las que acabamos de referirnos, el mencionado Poder también realiza una función judicial, que consiste en los juicios o procesos federales distintos de los anteriores, y que tiene como finalidad resolver controversias jurídicas, tal como lo hacen los tribunales del llamado fuero común.

“Cuando ejecuta la función judicial”, afirma Ignacio Burgoa, el Poder Judicial “se traduce en un mero juez que resuelve un conflicto de derecho exclusivamente”.<sup>280</sup>

La ya citada fracción I del artículo 104 de la Constitución, establece que: “Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano...”.

En el mismo precepto se establece el fundamento de la doble concurrencia a la que ya antes nos hemos referido, al señalar que: “Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal”.

Lo anterior, nos dice Burgoa, además de adoptar en los *juicios federales* una jurisdicción concurrente cuando se trate de conflictos que sólo afecten intereses particulares, también establece la competencia exclusiva de los tribunales federales cuando se trate de controversias relacionadas con la aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.<sup>281</sup>

**A. Juicios ordinarios federales.** Atendiendo a lo dispuesto por el mencionado dispositivo constitucional, y en lo que respecta a la función judicial del Poder que ahora nos ocupa, los juicios ordinarios federales, serán aquellos que se

---

<sup>280</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 824.

<sup>281</sup>Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 847 y 848.

susciten por la aplicación o interpretación de leyes federales o de los tratados internacionales suscritos por México, ya sea del orden civil o penal.

Además de los arriba mencionados, también constituyen juicios ordinarios federales los siguientes:

- Las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- Las controversias ordinarias en las que la Federación sea parte;
- Los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;
- Los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra;
- Las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal, y
- Los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático o Consular.

**B. Órganos jurisdiccionales competentes.** Los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de las controversias en materia civil y mercantil, dentro de la función judicial que realiza el Poder Judicial Federal son, por orden de mayor a menor jerarquía: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito y por el jurado federal de ciudadanos,<sup>282</sup> por lo que, con excepción de este último, a continuación nos referiremos, aunque sea brevemente, a cada uno de ellos.

**a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye el máximo tribunal de nuestro sistema jurídico y es la cabeza del Poder Judicial de la Federación. Está integrada por once ministros designados por el Senado de la República, a propuesta del

---

<sup>282</sup>De conformidad con la Frac. VI del Art. 20 constitucional el jurado federal de ciudadanos tiene participación sólo en los procesos de orden penal, que no son materia relacionada con este trabajo.

Presidente de la República, de los cuales uno es su Presidente y no integra Sala.<sup>283</sup>

La SCJN resuelve en última instancia las controversias que no han podido dirimirse en los juzgados o tribunales correspondientes, por lo que sus resoluciones son inapelables.

Las atribuciones de la SCJN se encuentran contenidas en los artículos 10 y 11 de la LOPJF, y para desahogar los asuntos que debe resolver, funciona bajo dos modalidades: en Pleno y en Sala.

- **En Pleno.** La SCJN funciona en Pleno cuando los once ministros que la integran se reúnen para debatir los asuntos que tienen que resolver, aunque para que sea válida una resolución, basta la participación de siete u ocho de ellos, dependiendo del caso en concreto.<sup>284</sup>

- **En Salas.** La SCJN cuenta con dos salas, atendiendo cada una de ellas diferentes materias: la civil y penal por un lado y la administrativa y laboral por el otro. Cada sala está integrada por cinco ministros de los cuales uno es su Presidente. Basta la presencia de cuatro de los cinco ministros, para que éstas funcionen.<sup>285</sup>

Tomando en cuenta que los juicios iniciados ante los Jueces de Distrito concluyen con la sentencia ejecutoria dictada por los Tribunales Unitarios de Circuito, en los casos en que proceda el recurso de apelación y con la dictada por los jueces, en los que ésta no proceda, Ignacio Burgoa<sup>286</sup> afirma que la Suprema Corte de Justicia desempeña la función judicial en “competencia originaria”, es decir, en “única instancia” en los casos a los que se refieren los artículos 105 y 106 constitucionales.<sup>287</sup>

---

<sup>283</sup> Arts. 2º y 3º, LOPJF.

<sup>284</sup> Art. 4º, LOPJF.

<sup>285</sup> Art. 4º, LOPJF.

<sup>286</sup> Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 822 y ss.

<sup>287</sup> En términos generales, el Art. 105 señala que la SCJN conocerá: De las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad y de los recursos de apelación que en el propio artículo se mencionan. Por su parte, el Art. 106 ordena que corresponde al Poder

**b) Tribunales Colegiados de Circuito.** Se les denomina colegiados, porque son tribunales judiciales integrados por tres magistrados encargados de conocer de los asuntos que se suscitan en las zonas geográficas a las que fueron asignados, y son los superiores jerárquicos de los Tribunales Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Existen tribunales colegiados que conocen de todas las materias y tribunales colegiados especializados en alguna materia que puede ser administrativa, laboral, civil o penal. Sin embargo, estos tribunales no ejercen la función judicial, sino sólo la de control constitucional.

**c) Tribunales Unitarios de Circuito.** Son los superiores jerárquicos de los Juzgados de Distrito en los juicios ordinarios federales y se les llama “unitarios”, porque están compuestos por un solo magistrado.

Estos tribunales están encargados de conocer de los asuntos que se suscitan en las zonas geográficas a las que fueron asignados y sólo desempeñan la función judicial federal propiamente dicha, como órganos de segunda instancia respecto de los juicios o procesos distintos al amparo, que en primer grado se hayan ventilado ante los jueces de distrito.

Por lo tanto, entre las principales funciones que llevan a cabo, diferentes del amparo, se encuentran las siguientes:

- Ser el superior de los jueces de distrito, cuando estos actúen como jueces ordinarios federales.
- Conocer de los recursos de apelación, denegada apelación, calificación de impedimentos, excusas y recusaciones, conflictos competenciales si los jueces contendientes se encuentran dentro del circuito al que están adscritos.

---

Judicial de la Federación, dirimir las controversias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

**d) Juzgados de Distrito.** Son los órganos judiciales que constituyen la primera instancia del Poder Judicial Federal, lo que significa que en caso de que se actualice una controversia en materia federal, son precisamente los jueces de distrito, quienes principalmente conocen además del amparo indirecto, los llamados juicios ordinarios federales.

De acuerdo con datos de la Dirección General de Estadística Judicial, del Consejo de la Judicatura,<sup>288</sup> actualmente existen 337 Juzgados de Distrito, distribuidos a lo largo del territorio nacional, cada uno de los cuales se compone de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine su presupuesto, de acuerdo con el circuito en que se encuentren ubicados, la carga de trabajo y su especialidad.

Tal como afirma Ignacio Burgoa, entre las facultades que la Constitución otorga a los tribunales federales, se incluyen funciones análogas a las que se llevan a cabo en los procesos del orden común, que tienen como finalidad resolver las controversias jurídicas en los llamados *juicios federales*, los cuales pueden ser *civiles latu sensu*, es decir, civiles y mercantiles, entre los que se incluyen los de materia financiera, y *civiles stricto sensu*, o sea, penales y administrativos.<sup>289</sup>

Se puede decir que en el ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha, son los jueces de distrito del Poder Judicial Federal, los que conocen en primera instancia de los juicios federales en general, ya sean éstos civiles, mercantiles, penales o administrativos, aunque atendiendo a las necesidades de cada entidad, pueden estar especializados por materias o pueden conocer de todas ellas si no se establece dicha especialización.

---

<sup>288</sup>Poder Judicial Federal, Consejo de la Judicatura, Dirección General de Estadística Judicial, datos actualizados al 16 de mayo de 2013. soporteportalSISE@cif.gob.mx, Fecha de consulta 16-06-2013.

<sup>289</sup>Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 821.

En relación con la especialidad, es muy importante hacer mención de que, los jueces de distrito pueden estar especializados en la materia penal, administrativa y civil, y en consecuencia, sólo conocerán de los asuntos que tengan que ver con cada una de dichas materias.

También sobre el tema de la especialización, el artículo 48 de la LOPJF, señala que los jueces de distrito que no tengan jurisdicción especial, deberán de conocer de todos los asuntos no señalados expresamente en dicha Ley como competencia de los demás juzgados de distrito,<sup>290</sup> a saber: penales, de amparo en materia penal, administrativos, civiles, de amparo en materia civil y de amparo en materia del trabajo.

Tomando en cuenta que la especialización sólo se presenta en determinados circuitos, Victoria Adato sostiene que:

[...] La solución se daría si se estableciera una forma de especialidad elemental: Juzgados Federales y juzgados de distrito en materia de amparo para eliminar el sistema actual de administración de justicia privilegiada en algunos circuitos, y otra, sin especialidad.<sup>291</sup>

**- Los Juzgados de Distrito en Materia Civil.** En vista del tema que se aborda en el presente trabajo, nos limitaremos a presentar los asuntos que de acuerdo con la LOPJF, son competencia de los jueces de distrito especializados en materia civil, ya que en ellos se incluyen, como ya antes se menciona, las controversias de carácter mercantil, dentro de las cuales encuentran su aplicación diversas leyes de mercantiles, como la de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código de Comercio o la Ley General de Sociedades Mercantiles<sup>292</sup> y, desde luego, nosotros agregaríamos las leyes financieras que, como ya se ha dicho, para efectos jurisdiccionales, se consideran formando parte de aquéllas.

---

<sup>290</sup> En relación con la materia laboral, se debe señalar que los Jueces de Distrito no conocen de la materia laboral Federal porque ésta es competencia de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

<sup>291</sup> Citada por Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 203.

<sup>292</sup> *Cfr.*, Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 821 y ss.

Antes de continuar con este tema, es importante volver a señalar que en relación con el derecho financiero, que es la materia que nos interesa en el presente trabajo, coincidimos con Moisés Vergara cuando afirma que las legislaciones que les son aplicables a esta rama del derecho, y por ende, a las entidades que lo conforman, tienen un origen federal, por lo que el juez competente para conocer de esta materia, sería el juez federal.<sup>293</sup>

En el mismo sentido se pronuncia Vicente Fernández quién sostiene que en asuntos financieros, por tratarse de una materia de naturaleza federal, en principio debiera tener competencia un juez federal.<sup>294</sup>

No obstante, y como ya se ha expuesto, con fundamento en la parte final tanto de la fracción I del artículo 104 de la Constitución, como de la fracción I del artículo 53 de la LOPJF, en la materia mercantil, cuando la aplicación de las leyes federales respectivas sólo afecte intereses particulares nuestro sistema jurídico adopta el sistema de jurisdicción concurrente, opuesto al de jurisdicción exclusiva o excluyente, por lo que a elección de las partes, pueden conocer tanto los tribunales federales, como los jueces del llamado fuero común, al que nos referiremos más adelante.

Ahora bien, en sus diversas fracciones, el artículo 53 de la LOPJF señala que los jueces de distrito civiles federales conocerán de los siguientes asuntos:

- Controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- Juicios que afecten bienes de propiedad nacional;
- Juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;

---

<sup>293</sup> Cfr., Vergara Tejada, D. Moisés, *Defensa Legal contra Bancos*, 2ª Ed., México, Editorial Ángel Editor, 2003, p.126.

<sup>294</sup> Cfr., Fernández Fernández, Vicente, *op. cit.*, p. 27.

- Asuntos civiles concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular;
- Diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;
- Controversias ordinarias en que la Federación fuere parte, y
- Asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales.

Se debe destacar que los juicios iniciados ante los Jueces de Distrito concluyen con la sentencia ejecutoria dictada por ellos. Sin embargo, en los casos en que proceda el recurso de apelación, corresponderá a los Tribunales Unitarios de Circuito<sup>295</sup> conocer en segunda instancia de los juicios ventilados en primera instancia ante los Jueces de Distrito.

En efecto, según se establece en los artículos 356, fracciones I y III y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los juicios civiles federales, las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito causan ejecutoria por ministerio de la ley, cuando no admiten ningún recurso o cuando hayan sido expresamente consentidos.

Lo mismo sucede en los juicios mercantiles en los que la apelación no procede, cuando el monto del asunto en que recae la sentencia que concluye el juicio de que se trata, no excede de \$1,000.00 (un mil pesos), según se desprende del artículo 1340 del Código de Comercio, por lo que en estos casos no puede existir una segunda instancia

A este respecto, debemos hacer énfasis en que de acuerdo con datos de la Dirección General de Estadística Judicial ya antes citada,<sup>296</sup> al mes de mayo del presente año, de los trescientos treinta y siete juzgados de distrito que existen a nivel nacional, sólo hay veintiocho juzgados civiles especializados en esa materia, distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>295</sup>Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado”, parte final, Frac. I, Art. 104, CPEUM.

<sup>296</sup> Véase nota 283.

- Trece en el Distrito Federal,
- Cinco en el Estado de México;
- Seis en Jalisco, y
- Cuatro en Nuevo León

Los restantes trescientos nueve juzgados de distrito no están especializados y, por lo tanto conocerán de todas las materias, incluyendo la materia civil, tal como lo señala el artículo 48 de la LOPJF antes citado.

Como se puede apreciar de los datos anteriores, sólo unos cuantos juzgados están especializados en la materia civil, lo que además no significa que los jueces de distrito titulares de tales juzgados, estén debidamente capacitados en la materia financiera, que como ya se ha visto, presenta una gran complejidad derivada no sólo del número de legislaciones especiales que la conforman, sino también de la gran diversidad de intermediarios financieros especializados en alguna de las distintas formas de la intermediación.

La anterior circunstancia se agrava si se toma en cuenta que de conformidad con el dispositivo legal antes mencionado, los jueces de distrito que no tienen jurisdicción especial, tendrán que conocer de todos los asuntos que incluyen todas las demás materias.

Una vez presentadas algunas de las características del Poder Judicial Federal que consideramos como más relevantes en relación con el tema que estamos abordando, procederemos a iniciar la exposición de algunos conceptos relacionados con el llamado fuero común,

#### ***IV. Los Tribunales del Fuero Común***

Como ya se explicó al inicio de este capítulo, la Constitución establece para las entidades federativas el mismo principio de la División de Poderes que se encuentra consagrado en el primer párrafo de su artículo 49 para la Federación, ya que el artículo 116 de la Carta Magna, en su primer párrafo

señala que “El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...”, y agrega en el segundo párrafo, que dichos poderes “se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...”.

Por lo tanto, y como también ya quedó expuesto, cada Entidad Federativa y el Distrito Federal, contarán con un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo, y un Poder Judicial de carácter local, compuesto por los tribunales judiciales o del llamado fuero común existentes en cada uno de ellos.

Sin embargo, antes de continuar con el desarrollo de este apartado, y tomando en cuenta que en el medio procesal mexicano es frecuente que se utilice el término *fuero*, como sinónimo de *competencia*, hemos considerado conveniente precisar su significado.

Tal como afirma José Luis Soberanes, históricamente la palabra *fuero* proviene del vocablo latino *fórum*, que significa “...recinto sin edificar, plaza pública, vía pública y judicial, por extensión así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal” y agrega que la voz *foro* que deriva de *fuero*, también es usada para designar a los tribunales en general.<sup>297</sup>

También se utiliza la voz *fuero federal* cuando se refiere a la aplicación del derecho que proviene de la legislación federal o cuando la Federación es parte en un conflicto y *fuero común* como sinónimo de competencia local, cuando las partes se someten a un juez de dicho fuero para dirimir sus controversias.<sup>298</sup>

Ahora bien, y como ya se ha establecido, en los términos de las fracciones I de los artículos 104 constitucional y 53 de la LOPJF, cuando las controversias que les corresponda dirimir a los tribunales federales sólo afecten intereses de particulares, nuestro sistema judicial adopta una jurisdicción

---

<sup>297</sup> Cfr., Soberanes Fernández, José Luis, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, E-H, p.245, cit. nota 62.

<sup>298</sup> *Idem*.

concurrente, en virtud de la cual también podrán conocer los tribunales de las entidades federativas.

**1. Integración de los Tribunales del Fuero Común.** Por lo que se refiere al Poder Judicial de los Estados, la fracción III del artículo 116 constitucional, señala que éste se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones y las leyes orgánicas de cada entidad federativa, las que en su gran mayoría, se integran como a continuación se expone:

**A. Tribunal Superior de Justicia.** En términos generales, el órgano superior de los poderes judiciales tanto estatales como del Distrito Federal, es el Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia, que está integrado por varios magistrados y funciona en forma colegiada. El funcionamiento de este órgano casi siempre adopta tres modalidades, a saber:

- En pleno, integrado por todos los magistrados, para resolver asuntos tanto administrativos como jurisdiccionales;
- En pleno y en salas, el primero para atender las cuestiones administrativas y las segundas para atender asuntos jurisdiccionales (básicamente la apelación), y
- En pleno para atender el gobierno y administración del Poder Judicial.

El Distrito Federal y algunos estados de la República, han modificado sus leyes orgánicas para crear órganos de administración que con algunas variantes son semejantes al Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, en otros estados, el pleno sigue teniendo funciones administrativas.

**B. Juzgados.** Además del Tribunal Superior, en el Poder Judicial de las entidades federativas existen juzgados locales que pueden ser de tres clases:

- Los llamados de primera instancia, en los que se tramitan los asuntos de mayor cuantía o importancia, y que pueden tener competencia

especializada en materia civil, penal o familiar, o bien competencia mixta;

- Los juzgados menores que son los de cuantía o importancia intermedia, y
- Aquellos de mínima cuantía, o bien, que no tienen cuantía económica y que se les dan diversas denominaciones: como juzgados de paz, locales, municipales, etc.

A excepción del Estado de Puebla, que como se expondrá más adelante, cuenta con tribunales especializados en materia financiera, dentro del fuero común que ahora nos ocupa, los órganos competentes para conocer de las controversias que se suscitan en dicha materia, son generalmente los juzgados de lo civil, y en algunos casos, como en los Estados de Nuevo León y de Sonora, los juzgados de jurisdicción concurrente y los mercantiles, respectivamente.

Una vez presentadas algunas de las principales características de los tribunales del fuero común, que estimamos están relacionadas con el tema que estamos abordando, en el siguiente capítulo nos ocuparemos de exponer algunas de las razones que nos llevaban a proponer la creación de tribunales especializados en materia financiera, tanto en los tribunales federales, como en los pertenecientes al Poder Judicial del Distrito Federal y de algunas de las entidades federativas del país, propiciando con ello una mayor seguridad jurídica a usuarios e instituciones participantes en el complejo sistema financiero mexicano.

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA FINANCIERA**

#### ***I. La importancia de la intermediación financiera***

Como se ha venido exponiendo a lo largo de este Capítulo, tanto los juzgados y tribunales adscritos al Poder Judicial de la Federación, como los pertenecientes al fuero común de las entidades federativas y del Distrito Federal, son competentes para conocer de las controversias en materia financiera.

Por lo tanto, en este apartado expondremos algunos de los motivos que nos llevan a proponer la creación de *tribunales especializados en materia financiera*, en los que los jueces encargados de conocer de los asuntos relacionados con dicha materia, tengan la especialización que se requiere para aplicar el complejo marco normativo que regula la intermediación financiera, lo que sin duda permitiría brindar una mayor seguridad jurídica no sólo a las instituciones dedicadas en forma profesional y permanente a la intermediación, sino también y sobre todo, al público usuario de los productos y servicios que ofrecen.

***1. La intermediación financiera y el derecho financiero privado como disciplina autónoma.*** Actualmente, nadie puede dudar de la importancia que representa para la economía de nuestro país, la constante y cada vez mayor movilización de recursos económicos de personas y entidades superhabitarias hacia otras, ya se trate de personas físicas o morales, de derecho público o privado, que requieren de tales recursos para llevar a cabo sus proyectos de inversión, ya sea a nivel personal, empresarial e incluso nacional, propiciando con ello el crecimiento de la economía.

Como ya se ha dicho, a esa movilización de recursos económicos, que opera como un verdadero pistón de la economía, se le conoce como

*intermediación financiera*, y la realizan un número cada vez mayor de intermediarios<sup>299</sup> dedicados en forma profesional y permanente a dicha actividad en sus diferentes modalidades y especializaciones, que puede ir desde las operaciones bancarias más sencillas y tradicionales, hasta las formas más sofisticadas de emisión de deuda o de instrumentos de capital, que se realizan en los mercados bursátiles nacionales o extranjeros.

Toda esta gama de complejas actividades, es tutelada por un *derecho financiero privado* o *derecho de la intermediación financiera*, que se integra por las diversas legislaciones especiales que regulan los aspectos relativos a la constitución, funcionamiento, operación, prohibiciones, sanciones y disolución de las entidades financieras que cada una de ellas regula, y en las que se contienen normas de derecho bancario, bursátil, de seguros, de fianzas, de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, de las agrupaciones financieras, de las entidades pertenecientes al sector de ahorro y crédito popular y al de los sistemas de ahorro para el retiro, así como disposiciones aplicables a otras entidades que brindan apoyo a las actividades de las anteriores.

Con base en lo anterior y en los argumentos formulados por Jesús de la Fuente<sup>300</sup> y otros prestigiados estudiosos del tema, hemos afirmado que todo este conjunto de legislaciones especiales que conforman el derecho financiero privado o derecho de la intermediación financiera, constituyen ya una verdadera disciplina autónoma, que por su alta especialización ya no debe considerarse ni en la academia, ni en la práctica forense, ya sea dentro del fuero común o del federal, como una rama del derecho mercantil, como actualmente sucede.

Por otra parte, se debe insistir en el hecho de que en la actualidad, el ámbito donde encuentran su aplicación estas legislaciones especiales que integran el *derecho financiero privado*, es cada vez más extenso y complejo,

---

<sup>299</sup> Los Intermediarios Financieros son instituciones legalmente constituidas que facilitan las transacciones en el mercado financiero. Ibarra Hernández, Armando, *Diccionario Bancario y Bursátil*, cit. nota 80, p. 98.

<sup>300</sup> Véase p. 7 del Capítulo Primero.

como lo demuestran los 4,950 intermediarios financieros registrados en el Sistema de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES) que lleva la CONDUSEF, y que se encuentran formando parte de los sectores que a continuación se mencionan:

- Controladoras de grupos financieros;
- Instituciones de crédito;
- Casas de bolsa;
- Especialistas bursátiles;
- Bolsas de valores;
- Sociedades de inversión;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión;
- Almacenes de generales de depósito;
- Uniones de crédito;
- Arrendadoras financieras;
- Empresas de factoraje financiero;
- Sociedades de ahorro y préstamo;
- Casas de cambio;
- Sociedades financieras de objeto limitado;
- Sociedades financieras de objeto múltiple reguladas;
- Sociedades financieras populares;
- Instituciones para el depósito de valores;
- Contrapartes centrales;
- Instituciones calificadoras de valores;
- Sociedades de información crediticia;
- Sociedades financieras comunitarias sujetas a la supervisión de la CNBV;
- Organismos de integración financiera rural;
- Otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras;
- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo;
- Las federaciones y el fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular;

- El fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;
- Entidades financieras del fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y
- Personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes financieras.

## ***II. La CONDUSEF y sus resultados***

En los capítulos anteriores ha quedado establecido, que la CONDUSEF es un organismo público descentralizado de la SHCP, que dentro del Poder Ejecutivo al que pertenece, es la principal autoridad responsable de brindar protección a los usuarios de los servicios financieros y de intentar dar solución, en esa instancia, a los conflictos que se susciten en materia financiera entre dichos usuarios y las instituciones que los ofrecen.

En cumplimiento de tales fines, la LPDUSF ha dotado a la CONDUSEF de una gran diversidad de facultades, entre las que se encuentran la de llevar el procedimiento de conciliación y actuar como árbitro, ya sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho,<sup>301</sup> con lo que se pretende que el mencionado organismo tenga las herramientas necesarias para resolver los mencionados, a fin de evitar que tales conflictos se tengan que resolver ante los tribunales jurisdiccionales.

No obstante lo anterior, y como se desprende del análisis de las cifras presentadas en el Capítulo Cuarto de este trabajo, es evidente que la CONDUSEF no ha podido lograr ni los objetivos para los que fue creada, ni los resultados que se esperaban de su desempeño, sobre todo en lo que respecta a la resolución de las controversias que se suscitan entre el público y las instituciones financieras, sin que éstos tengan que recurrir a los tribunales competentes.

---

<sup>301</sup> Véase Art.11, Fracs. III y IV, LPDUSF.

En relación con lo antes señalado, nosotros hemos opinado que en virtud de la naturaleza jurídica de la CONDUSEF como organismo público descentralizado de la administración, la Comisión no sólo no puede obligar ni a los usuarios ni a las instituciones financieras a someterse al procedimiento de arbitraje previsto en la LPDUSF, sino que por la misma razón, sus resoluciones no son vinculantes y, por lo tanto, tampoco son de cumplimiento obligatorio para las partes.

En efecto, y con la salvedades a las que más adelante nos referiremos, dentro orden jurídico vigente, el dotar de facultades jurisdiccionales a la CONDUSEF, para que sus resoluciones puedan ser vinculantes y obligatorias, implicaría un quebranto al principio de la división de poderes consignado en nuestra Constitución, pues su naturaleza jurídica la ubica formando parte de la Administración Pública Federal y no del Poder Judicial, que es el órgano competente para realizar la función jurisdiccional.

Con independencia de lo anterior, y aun cuando el arbitraje funcionara como se había previsto, dado que la CONDUSEF carece de la fuerza vinculante para hacer cumplir sus laudos, el usuario o la institución tendrían que recurrir a las instancias judiciales para homologarlos y hacer efectivo su cumplimiento, lo que además de representar un trámite adicional ante los órganos jurisdiccionales competentes, retrasaría la solución de la controversia planteada.

Sobre este particular, debemos recordar que la propia LPDUSF, señala que en caso de no querer someterse al arbitraje, se dejarán a salvo los derechos de las partes, para que los hagan valer en los tribunales competentes en la vía que proceda<sup>302</sup>, y que en el mismo ordenamiento, también se prevé que quedarán a salvo los derechos del reclamante (usuario), para hacerlos valer ante los tribunales, cuando habiendo aceptado someterse al arbitraje, no presente la demanda correspondiente.<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Art. 68, Frac VII.

<sup>303</sup> Art.75, Frac VI

En todo caso, la previa reclamación ante la CONDUSEF, no constituye un requisito para que un juez pueda conocer de los conflictos que puedan presentarse entre instituciones y usuarios, ya que tanto éstos como aquéllas pueden recurrir a los órganos jurisdiccionales, ya sea del orden común o del fuero federal, que como ya se ha dicho, son posconstitucionalmente competentes para dirimir cualquier tipo de controversias.

Las circunstancias anteriores, aunadas a la importancia que tiene para el país un sistema financiero confiable, nos lleva a pensar en la necesidad de crear dentro del Poder Judicial, ya sea en el ámbito federal o en el fuero común, tribunales especializados en materia financiera, que por ser los constitucionalmente competentes para conocer y resolver las controversias que se presenten en esta materia, puedan dar mayor seguridad jurídica, tanto a las instituciones dedicadas a la intermediación, como a los usuarios que contraten los productos y servicios que ofrecen.

Sin embargo, antes de abocarnos al tema de la creación de tribunales especializados en la materia financiera, como los que se mencionan en el párrafo anterior, en el siguiente apartado haremos referencia a algunas de las principales características de los llamados *tribunales no judiciales* que existen en el orden Federal formando parte del sistema jurisdiccional mexicano.

A este respecto, debemos aclarar que la referencia a los llamados *tribunales no judiciales*, persigue el objetivo primordial de determinar si un tribunal perteneciente a la administración, estaría facultado para dirimir conflictos entre las instituciones financieras y los usuarios de sus productos o servicios, para en caso de ser así, contemplar la posibilidad de convertir o sustituir a la CONDUSEF por de uno de ellos.

### ***III. Los Tribunales no judiciales***

Tal como se expuso en el capítulo precedente, en virtud de la teoría de la División de Poderes que recoge nuestra Carta Magna, los órganos se

identifican por la función que realizan y que, como función típica del Poder Judicial, tanto en el ámbito federal, como en el de los tribunales superiores de justicia de los Estados, le corresponde realizar la función jurisdiccional que como ya se dijo, consiste en la aplicación de la norma a casos concretos.

También se estableció que debido a necesidades de índole práctico, la legislación positiva no ha mantenido en forma tajante esta división de los Poderes, y es así que la función típica de un órgano puede ocasionalmente ser llevada a cabo por otro, dependiente de un Poder diverso, lo que ha motivado que las funciones del Estado, se hayan clasificado en dos categorías: funciones formales y funciones materiales.<sup>304</sup>

Desde el punto de vista del órgano que las realiza, en el que no se tome en cuenta la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones podrán ser formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo o al Judicial; mientras que si se atiende a la naturaleza intrínseca de la función, prescindiendo del órgano al que están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica atribuye a cada uno de estos grupos”.<sup>305</sup>

Por lo tanto, desde una perspectiva material, en la que sólo se tome en cuenta la naturaleza intrínseca del acto, con independencia del Poder al que formalmente pertenece, cuando un órgano realiza actos que resuelvan controversias, éste puede pertenecer a un Poder distinto del Judicial, como es el caso de los tribunales que funcionan en el ámbito de la administración.

Sobre este particular, Carranco Zúñiga sostiene que “en un sistema de división de poderes flexible como el nuestro, es posible que tribunales materialmente considerados no representen órganos judiciales propiamente

---

<sup>304</sup> Véanse notas 227 y 228.

<sup>305</sup> Véanse notas 230 y 231.

dichos y se ubiquen dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, o sean autónomos a cualquiera de los tres poderes”.<sup>306</sup>

De esta manera, aunque el Poder Judicial, ya sea en el ámbito federal o local, es el formalmente competente para realizar la función jurisdiccional, ocasionalmente, el órgano ejecutivo puede también llevar a cabo actos formalmente ejecutivos, pero materialmente jurisdiccionales, como los que realizan los llamados *tribunales no judiciales*, que también aplican la norma jurídica a casos concretos y emiten sentencias que ponen fin a los litigios surgidos con motivo de determinadas controversias.

Es así, nos dice Carranco Zúñiga, como los tribunales judiciales serán los que formalmente integran el Poder Judicial, y materialmente desempeñan la actividad jurisdiccional, en tanto que los tribunales administrativos, de acuerdo con el criterio de la SCJN, se caracterizan por ser creados mediante un acto proveniente del Congreso de la Unión y estar dotados de autonomía para dictar sus fallos, resolviendo los conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares<sup>307</sup>.

A este respecto, es pertinente señalar que algunos autores como Luís Ponce de León, consideran que el Poder Judicial de la Federación no sólo se ejerce por los órganos jurisdiccionales que señala el mencionado artículo 94 constitucional, sino también por los Tribunales Federales en materia Fiscal, en materia Agraria, en materia del Trabajo, e incluso en materia Electoral.<sup>308</sup>

En relación con la opinión anterior, nosotros coincidimos con Ignacio Burgoa, cuando señala que hay órganos formalmente administrativos, como los que ahora nos ocupan, cuya competencia se integra con facultades jurisdiccionales, como sucede con los tribunales del trabajo o los de lo contencioso administrativo, sin que dichos tribunales formen parte del Poder

---

<sup>306</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 462.

<sup>307</sup> *Idem*,

<sup>308</sup> *Cfr.*, Ponce de León Armenta, Luis, *Compendio de Legislación Comentada del Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 1998, p.74.

Judicial ni en sentido orgánico, ni desde un punto de vista clásico y tradicional.<sup>309</sup>

**1. Su fundamento Constitucional.** Tal como afirma el Dr. Burgoa, el Congreso de la Unión es el organismo bicamaral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, que lleva a cabo la función de imperio del Estado Mexicano, consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, llamadas “leyes” en sentido material.<sup>310</sup>

El mismo autor señala que la Constitución otorga al Congreso tres especies de facultades que son: las legislativas, las político administrativas y las político jurisdiccionales, y agrega que entre las primeras, se encuentran las facultades en materia contencioso-administrativa, en virtud de las cuáles, el Congreso puede emitir leyes que instituyan tribunales de los contencioso administrativo.<sup>311</sup>

En consecuencia, el fundamento constitucional de los Tribunales Administrativos o de lo Contencioso-Administrativo que actualmente existen en nuestro país, se encuentra en la fracción XXIX H del artículos 73 de la Constitución, en el que se establece que el Congreso de la Unión tiene facultades:

Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Por su parte, la fracción I-B del artículo 104 Constitucional, establece la competencia de los Tribunales de la Federación para “conocer de los recursos

---

<sup>309</sup> Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 819 y 820.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 642.

<sup>311</sup> *Ibidem.*, pp. 642 y 666.

de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de los contencioso-administrativo”, disponiendo además, que los recursos de revisión que se presenten, serán resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito, sujetándose al trámite de la revisión en amparo indirecto, lo que implica que la justicia administrativa, es susceptible de sujeción a los Tribunales integrantes del Poder Judicial.

De acuerdo con lo antes expuesto, es posible afirmar que a la luz de la doctrina mexicana, y como lo demuestran diversa legislaciones de nuestro sistema jurídico que reconocen su existencia, nada se opone a la creación de tribunales administrativos que no dependan del Poder Judicial, con capacidad para emitir fallos, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

- Sean creados por el Congreso
- Gocen de plena autonomía;
- Sus resoluciones estén sujetas a los Tribunales Federales en vía de amparo, y
- Tengan como finalidad resolver controversias entre la administración pública y los particulares.

A este respecto, debemos subrayar el hecho de que existen tribunales como los del trabajo, los agrarios y los militares, cada uno con un fundamento constitucional que sustenta su existencia,<sup>312</sup> que aunque estén reconocidos como tribunales administrativos, no encajan en los supuestos jurídicos que acabamos de exponer para su creación y funcionamiento, entre otras razones, porque no se limitan a resolver conflictos entre la administración pública y los particulares, que es la característica primordial de los tribunales administrativos.

---

<sup>312</sup>Art.123, Apartado A Fracs. XX y XXXI, para la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Art. 27, Frac. XIX, para los Tribunales Agrarios y Art. 13, para los Tribunales Militares, CPEUM.

No obstante lo anterior, y a menos que se llevara a cabo una reforma constitucional, en el contexto actual de nuestro orden jurídico, no sería posible convertir o sustituir a la CONDUSEF por un tribunal administrativo como los antes mencionados, ya que el citado organismo sólo se encarga de dirimir controversias entre particulares, como son las que se presentan entre los usuarios y las instituciones financieras, sin que en tales conflictos intervenga la administración pública, que como ya se expuso, es una característica esencial de los tribunales administrativos.

Una vez descartada la posibilidad de instaurar, dentro del marco jurídico actual, tribunales administrativos en materia financiera, en los apartados siguientes haremos énfasis en algunos de los temas que ya han sido planteadas a lo largo de este trabajo, pero que a nuestro juicio, constituyen los principales argumentos para justificar la creación de tribunales como los que estamos proponiendo, los que por pertenecer al órgano constitucionalmente competente para conocer y resolver conflictos, podrían propiciar relaciones más equitativas a los participantes en el cada vez más sofisticado sistema financiero.

#### ***IV. Creación de tribunales especializados en materia financiera dentro del Poder Judicial Federal***

Tal como se menciona en el capítulo correspondiente, el primer párrafo del artículo 94 de nuestra Carta Magna establece que: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

También se dijo que Gamas Torruco define al Poder Judicial Federal como “un órgano jurisdiccional cuya función principal es resolver las controversia o litigios que surjan con motivo de la aplicación o cumplimiento de

las leyes federales”,<sup>313</sup> y que de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), éste se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El tribunal electoral;
- III. Los tribunales colegiados de circuito;
- IV. Los tribunales unitarios de circuito;
- V. Los juzgados de distrito;
- VI. Consejo de la Judicatura Federal;
- VII. El jurado federal de ciudadanos, y
- VIII. Los tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>314</sup> y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal”.

Actualmente, a nivel nacional, el Poder Judicial Federal se ha dividido en treinta y dos circuitos, que se integran por 725 órganos jurisdiccionales, de la siguiente manera.<sup>315</sup>

- 201 Tribunales Colegiados de Circuito;
- 81 Tribunales Unitarios de Circuito;
- 331 Juzgados de Distrito;
- 38 Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares;
- 14 Tribunales Unitarios de Circuito Auxiliares;
- 47 Juzgados de Distrito Auxiliares;
- 7 Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones;
- 3 Juzgados de Distrito Especializados en Ejecución de Penas;

---

<sup>313</sup>Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 941.

<sup>314</sup>Esta fracción se refiere a la violación de las garantías de los artículos 16 en materia penal, 19 y 20, casos en que “se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien...”

<sup>315</sup> Poder Judicial Federal, Consejo de la Judicatura, Dirección General de Estadística Judicial, Datos actualizados al 16 de mayo de 2013. soporteportalSISE@cif.gob.mx, Fecha de consulta 16-06-2013.

- 3 Juzgados de Distrito en Materia Mercantil, Especializados en Juicios de Cuantía Menor.

Por otra parte, y desde el punto de vista de sus principales miembros, el Poder Judicial Federal, se encuentra conformado, de mayor a menos jerarquía, por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del tribunal electoral, los magistrados de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, y por los jueces de distrito.

Como ya se ha mencionado el hecho de que a diferencia de los tribunales del fuero común, el Poder Judicial Federal tiene dos importantes funciones jurisdiccionales que son: la de control constitucional y la judicial propiamente dicha.

La función de control constitucional tiene por objeto preservar la supremacía de la Constitución General de la República y corregir las posibles violaciones a sus disposiciones. Toda vez que estos medios de control constitucional ya fueron tratados en el Capítulo Quinto precedente, ahora nos abocaremos al tema de la función jurisdiccional propiamente dicha que realiza el Poder Judicial Federal.

**1. La función jurisdiccional del Poder Judicial Federal.** En efecto, ya hemos visto que el Poder Judicial Federal también realiza una función judicial, que consiste en los juicios federales distintos del amparo, y que tiene como finalidad resolver controversias jurídicas, tal como lo hacen los tribunales del llamado fuero común.

Por otra parte, también se explicó que la fracción I del artículo 104 de la Constitución, establece que: “Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano...”, y que en el mismo precepto, se señala que: “Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y

tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal”, con lo que se establece el fundamento de la doble concurrencia.

Por lo que toca a la función judicial que ahora nos ocupa y en base a lo dispuesto por el citado artículo 104 constitucional, también constituyen juicios ordinarios federales:

- Las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- Las controversias ordinarias en las que la Federación sea parte;
- Los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;
- Los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra;
- Las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal, y
- Los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático o Consular.

Como ya quedó anotado, de acuerdo con Ignacio Burgoa,<sup>316</sup> estos juicios federales, pueden ser *civiles lato sensu*, es decir, civiles y mercantiles y *civiles stricto sensu*, o sea, penales y administrativos, y en ellos, el Poder Judicial federal desempeña funciones similares a las de los tribunales del orden común, con el objeto de resolver controversias jurídicas.

**2. Los Juzgados de Distrito en materia civil.** Se ha establecido que en el caso del Poder Judicial Federal, son los jueces de distrito los que conocen en primera instancia de los juicios federales civiles, mercantiles, penales o administrativos y que, de acuerdo con la LOPJF, estos jueces, dependiendo de la importancia del lugar de que se trate, podrán estar o no especializados en alguna de tales materias, en el entendido de que, tal como lo dispone el mencionado ordenamiento, cuando no exista tal especialización, deberán conocer de todas ellas.

---

<sup>316</sup>Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 821.

**A. Su competencia y especialización.** Tomando en cuenta el tema que ahora nos ocupa, nos limitaremos a presentar los asuntos que de acuerdo con la fracción I del artículo 53 de la LOPJF, son competencia de los jueces de distrito civiles federales:

- Controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- Juicios que afecten bienes de propiedad nacional;
- Juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;
- Asuntos civiles concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular;
- Diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;
- Controversias ordinarias en que la Federación fuere parte, y
- Asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales.

Es importante subrayar una vez más, que también la parte final de la fracción I del artículo 53 antes citado, señala expresamente que, cuando las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano “sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal”.

Sobre este particular, también se ha hecho notar que entre los asuntos que son competencia de los jueces de distrito especializados en materia civil, se encuentran las controversias de carácter mercantil, dentro de las que se incluyen las leyes financieras, y que al día de hoy sólo existen veintiocho juzgados de distrito especializados en la materia civil, de los cuales trece se

ubican en el Distrito Federal, cinco en el Estado de México, seis en Jalisco y cuatro en Nuevo León.

También se ha señalado en forma reiterada que si se toma en cuenta no sólo el número de legislaciones especiales que conforman la materia financiera, sino también la gran diversidad de intermediarios financieros dedicados a alguna de las distintas formas de la intermediación, ya no resulta conveniente, a nuestro juicio, que los juzgados civiles federales conozcan los asuntos de carácter financiero como parte de la materia mercantil, como se viene haciendo actualmente.

Asimismo, se ha hecho énfasis en que el escaso número de juzgados civiles federales que existen actualmente, aunado a la gran diversidad de asuntos que se tienen que conocer y resolver en estos tribunales, hace difícil pensar que los jueces de distrito, aun los especializados en materia civil, estén suficientemente capacitados para resolver asuntos relacionados con la cada vez más compleja materia financiera.

Es por todo lo anterior que nosotros proponemos la creación de tribunales especializados en materia financiera en los que, además de su experiencia en la aplicación de las legislaciones mercantiles y civiles, los jueces estén especializados en las diversas legislaciones que componen el *derecho financiero privado*, entre las que se pueden mencionar: la bancaria, la bursátil, las que regulan las actividades de las aseguradoras y las afianzadoras, la de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, la de las agrupaciones financieras, las que tutelan a las entidades pertenecientes al sector de ahorro y crédito popular y la de los sistemas de ahorro para el retiro.

La especialización que se requiere resulta de la mayor importancia ya que, tal y como se consigna en el Capítulo Primero, todas las legislaciones especiales mencionadas, regulan importantes aspectos relativos a la creación funcionamiento, operación, prohibiciones, sanciones e incluso intervención gerencial, liquidación y disolución de las cada vez más complejas y sofisticadas instituciones dedicadas ya sea directa o indirectamente a la intermediación

financiera, como son las que con el fin de evidenciar su número y variedad, a continuación se presentan:

- Sociedades controladoras de grupos financieros;
- Instituciones de crédito;
- Instituciones de seguros;
- Instituciones de fianzas
- Casas de bolsa;
- Especialistas bursátiles;
- Sociedades de inversión;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión;
- Sociedades mutualistas de seguros;
- Administradoras de fondos para el retiro;
- Almacenes de generales de depósito;
- Uniones de crédito;
- Arrendadoras financieras;
- Empresas de factoraje financiero;
- Sociedades de ahorro y préstamo;
- Casas de cambio;
- Sociedades financieras de objeto limitado;
- Sociedades financieras de objeto múltiple reguladas y no reguladas;
- Sociedades financieras populares;
- Sociedades financieras comunitarias;
- Organismos de integración financiera rural;
- Otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras;
- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo;
- Las federaciones y el fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular;
- El fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;

- Entidades financieras del fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;
- Personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes financieras, y
- Cualquier otra sociedad que requiera de la autorización de la SHCP o de cualquiera de las Comisiones Nacionales, para constituirse y operar como institución financiera y ofrecer algún producto o servicio.

Esta compleja diversidad de leyes y entidades financieras, nos obliga a pensar en la creación de órganos jurisdiccionales tanto en el fuero común como en el federal, no sólo jurídicamente competentes para conocer asuntos relacionados con la materia financiera, sino además altamente capacitados para resolver en forma eficaz y eficiente las controversias que se susciten entre instituciones y usuarios, lo que necesariamente implica la intervención en esos tribunales de personas que conozcan dicha materia.

Por último, y con independencia de la jurisdicción concurrente que consagra nuestro sistema judicial, nosotros consideramos que al ser la materia financiera de carácter federal, las controversias relacionadas con ella deben, en principio, ser resueltas por el Poder Judicial Federal, y que son los tribunales de este fuero los que deben establecer criterios uniformes para la resolución de los asuntos financieros.

Una vez expuestas las que para nosotros constituyen algunas de las principales razones que nos llevan a proponer la creación de *tribunales especializados en materia financiera*, así como los asuntos que dichos tribunales deben conocer y el ámbito de aplicación de las leyes que integran dicha materia, a continuación presentaremos algunas de las principales características del órgano que a nuestro juicio, tiene las atribuciones necesarias para autorizar dichos tribunales dentro del Poder Judicial que ahora nos ocupa: el Consejo de la Judicatura Federal.

**3. El Consejo de la Judicatura Federal, como órgano administrador del Poder Judicial Federal.** El Consejo de la Judicatura Federal, es el órgano judicial que cuenta con funciones de administración, disciplina y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, y en consecuencia, el que consideramos facultado para crear *tribunales especializados en materia financiera* dentro del Poder Judicial Federal.

A este respecto, es pertinente mencionar que dentro de la Exposición de Motivos del Decreto de reformas constitucionales que dio origen al Consejo de la Judicatura Federal, se señala que “se han ido concentrando en el Tribunal Pleno, un número creciente de atribuciones no relacionadas con la función de impartir justicia”, por lo que “los ministros de la Suprema Corte de Justicia han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo”.<sup>317</sup>

**A. Concepto.** En efecto, con el fin de atender las crecientes necesidades de carácter administrativo, que no guardan relación con el ámbito jurisdiccional, y para no distraer la función sustantiva de los jueces, magistrados y ministros que integran el Poder Judicial de la Federación, se creó el Consejo de la Judicatura Federal, que ha sido definido por Mario Melgar, como “un órgano que no tiene la función jurisdiccional, sino una función administrativa”,<sup>318</sup> que orgánicamente pertenece al Poder Judicial de la Federación.

**B. Funciones.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes mencionado, “El Consejo de la Judicatura será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones

Por su parte el artículo 68 de la LOPJF:

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal

---

<sup>317</sup> Iniciativa de decreto que reforma varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulada por el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 1994.

<sup>318</sup> Melgar Adalid, Mario, *et al.*, *Reformas al Poder Judicial, El Consejo Federal y la División de Poderes*, México, UNAM, 1995, p. 120.

Federal Electoral, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.

En síntesis, se puede afirmar que el Consejo de la Judicatura será el encargado de todas aquellas tareas de carácter administrativo que no guardan relación directa con la actividad jurisdiccional del Poder Judicial Federal, entre las que destacan:

- El nombramiento de jueces, magistrados, secretarios y demás personal de los órganos judiciales, así como el establecimiento de las comisiones y la designación de sus consejeros;
- Determinar el número y límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República, así como el número y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de cada uno de dichos circuitos;
- La administración de los bienes y presupuesto destinados a cubrir los requerimientos, y
- La vigilancia y las correcciones disciplinarias impuestas a los servidores públicos del Poder Judicial.

**C. Integración y funcionamiento.** Por lo que se refiere a su integración, y en lo que para muchos constitucionalistas<sup>319</sup> es una clara contravención al principio de la división de poderes, en el segundo párrafo del precepto constitucional antes citado, se señala que:

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quién también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

---

<sup>319</sup>El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que la actual integración del Consejo de la Judicatura Federal afecta al principio de la división de poderes, en *Evaluación crítica de la reforma judicial zedillista*, en *Ars Iuris*, Revista de Documentos e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 13, 1995, pp. 43 a 58.

dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

**a) Las Comisiones.** De conformidad con la LOPJF, el Consejo de la Judicatura Federal, funciona en Pleno o a través de comisiones,<sup>320</sup> que podrán ser permanentes o transitorias y serán las que determine el Pleno.

De conformidad con el ordenamiento citado, deben existir las siguientes comisiones: administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Cada una de dichas comisiones, se integrará por tres miembros, uno de los provenientes del Poder Judicial y los otros dos, de los designados por el Ejecutivo y el Senado.<sup>321</sup>

**b) El Pleno.** El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se integrará por siete consejeros, pero bastará la presencia de cinco de ellos para funcionar. Las sesiones del Pleno son privadas y sus resoluciones se tomarán por el voto de la mayoría de los consejeros presentes o por mayoría calificada de cinco votos, dependiendo del asunto de que se trate. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.<sup>322</sup>

- **Atribuciones del Pleno.** Entre las atribuciones del Pleno relacionadas con la propuesta que se formula en el presente trabajo, consideramos importante destacar las siguientes:

- Establecer las comisiones y designar los consejeros que deben integrarlas (Frac. I);
- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República (Frac. IV);
- Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior (Frac. VI)

---

<sup>320</sup>Art. 68 LOPJF.

<sup>321</sup>Art. 77 LOPJF.

<sup>322</sup>Arts. 74 y 76, LOPJF.

De acuerdo con lo antes expuesto, nosotros consideramos que, sin necesidad de llevar a cabo reformas constitucionales o modificaciones a otros ordenamientos jurídicos secundarios, es el Pleno del Consejo de la Judicatura, en uso de las atribuciones que le confiere la LOPJF, el órgano que cuenta con facultades suficientes para crear tribunales especializados en materia financiera, en el número y en las entidades o circuitos que el propio Consejo determine, de acuerdo con la incidencia de asuntos relacionados con esta materia, como pueden ser el Distrito Federal y los Estados de México, Jalisco y Nuevo León, que son las entidades en las que actualmente existen los veintiocho juzgados especializadas en materia civil.

Por último creemos que más que recursos presupuestales, la creación de los mencionados tribunales requerirían de la puesta en marcha de planes de capacitación dirigidos a los jueces, secretarios y demás personal del juzgado de que se trate, encargados de conocer y en su caso, resolver los asuntos financieros que se sometan a su jurisdicción

## ***V. Creación de tribunales especializados en materia financiera dentro del fuero común***

***1. Los tribunales del fuero común.*** Como ya se ha establecido, en su aspecto orgánico el Poder Judicial se apoya en la existencia paralela de los tribunales Federales o del fuero federal y de los tribunales del fuero común de las entidades federativas y del Distrito Federal, por lo que también éstos últimos resultan competentes, tanto formal como y materialmente, para conocer y resolver controversias, incluyendo las que se susciten en materia financiera.

Por otro lado y como también ya se ha señalado, en los términos de las fracciones I de los artículos 104 constitucional y 53 de la LOPJF, cuando las controversias que les corresponda dirimir a los tribunales federales sólo afecten intereses de particulares, nuestro sistema judicial adopta una jurisdicción concurrente, en virtud de la cual también podrán conocer los tribunales de las entidades federativas, por lo que los tribunales del fuero común de los Estados

y del Distrito Federal son también competentes para conocer y resolver asuntos relacionados con la materia financiera,

En esa virtud, consideramos que también son válidos y aplicables al fuero común, los argumentos que antes se han expuesto para justificar la creación de *tribunales especializados en materia financiera* dentro del fuero federal, y que en esencia se refieren, tanto a la complejidad de los asuntos que dichos tribunales deben conocer, como al amplio y variado ámbito de aplicación de las leyes que integran dicha materia.

En consecuencia, en este apartado nos limitaremos a exponer algunas de las características generales de los tribunales que integran el fuero común en la República Mexicana.

Se puede decir que dentro del fuero común, el órgano superior de los poderes judiciales tanto en los Estados como en el Distrito Federal, es el Tribunal Superior de Justicia, o algún órgano equivalente, que generalmente estará integrado por varios magistrados y que funciona en forma colegiada, casi siempre en tres modalidades:

- En pleno, integrado por todos los magistrados, para resolver asuntos tanto administrativos como jurisdiccionales;
- En pleno y en salas, el primero para atender las cuestiones administrativas y las segundas para atender asuntos jurisdiccionales (básicamente la apelación), y
- En pleno para atender el gobierno y administración del Poder Judicial.

A este respecto es pertinente volver a mencionar que aunque en el Distrito Federal y en algunos estados de la República como es el caso de Nuevo León ya se han modificado las leyes orgánicas respectivas para crear órganos de administración similares al Consejo de la Judicatura Federal que

opera en el Poder Judicial Federal, en los demás Estados, el pleno mantiene sus funciones administrativas.

Como ya se anotó, además de los tribunales superiores de justicia, en el Poder Judicial de las entidades federativas existen los llamados juzgados de primera instancia, en los que se tramitan los asuntos de mayor cuantía o importancia, y que pueden tener competencia especializada en materia civil, penal o familiar, o bien competencia mixta; los juzgados menores que son los de cuantía o importancia intermedia, y aquellos de mínima cuantía, o bien, que no tienen cuantía económica y que se les dan diversas denominaciones: como juzgados de paz, locales, municipales, etc.

Por lo tanto, dentro del fuero común como en el federal, y con excepción del Estado de Puebla, al que nos referiremos más adelante, los órganos competentes para conocer de las controversias que se suscitan en materia financiera, son generalmente los juzgados de lo civil, y en algunos casos, como en los Estados de Nuevo León y de Sonora, los juzgados de jurisdicción concurrente y los mercantiles, respectivamente.

Es precisamente por este motivo, que nosotros consideramos que también dentro del fuero común del Distrito Federal y de algunas de las demás entidades federativas, deben existir jueces especializados y capacitados en las diversas leyes que integran el *derecho financiero privado*, como son, entre otras: la bancaria, la bursátil, la de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, la de las agrupaciones financieras, las que tutelan el sector asegurador y afianzados, así como a las entidades pertenecientes al sector de ahorro y crédito popular y al de los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, pues como ya se ha dicho, todas ellas regulan importantes aspectos relacionados con la creación y funcionamiento del cada vez mayor número de las entidades dedicadas en forma profesional y permanente a la intermediación financiera.

En este sentido, consideramos que no en todas las entidades federativas será necesaria la creación de tribunales como los que estamos proponiendo, y

que en cada caso se tendrá que evaluar la conveniencia o no de su creación, en función del número de asuntos relacionados con la materia financiera que se tengan atender. Sin embargo, es muy probable que por razón de su tamaño e importancia, si sea conveniente establecer dichos tribunales en los Estados de México, Nuevo León, Jalisco y, desde luego en el Distrito Federal, al que nos referiremos más adelante con mayor detalle.

Por lo que toca al Estado de México, la instauración de estos tribunales podrá hacerse, como ya se hizo en Puebla, con el acuerdo favorable del Pleno del Tribunal Superior de Justicia<sup>323</sup> y en Jalisco con el del Supremo Tribunal de Justicia<sup>324</sup>, mientras que en el Estado de Nuevo León, que ya cuenta con un Consejo de la Judicatura similar al del Poder Judicial Federal, se requerirá tanto el acuerdo del Pleno Tribunal Superior de Justicia, como la aprobación del propio Consejo.<sup>325</sup>

**2. Tribunales especializados en materia financiera dentro del fuero común del Distrito Federal.** Por razones de espacio, en el presente apartado sólo se presentarán algunas de las principales características y competencias de los órganos que integran el Poder Judicial en el Distrito Federal, no sólo por ser la entidad en la que se ventila el mayor número de juicios relacionados con la materia que nos ocupa, sino también por el hecho de que en mayor o menor medida, la organización y funcionamiento de los tribunales estatales, es similar a los de dichos órganos.

**A. Fundamento Constitucional.** El artículo 44 de la Constitución General de la República establece que la Ciudad de México es el Distrito federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estado Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 122 de nuestra Carta Magna, señala que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, por lo que las

---

<sup>323</sup>Art. 33, Fracs. I y II, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

<sup>324</sup>Art. 23, Fracs. IV y VI, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

<sup>325</sup>Arts. 18, Fracs. VII y IX y 91, Frac. XIII, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León.

autoridades del Distrito Federal serán, respectivamente: el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia.

El párrafo quino del mismo precepto constitucional ordena que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

De conformidad con lo antes anotado, con fechas 28 de enero y 7 de febrero de 1996, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario oficial de la Federación, respectivamente, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (LOTSJDF).

En el artículo 1º, se establece que las disposiciones del mencionado ordenamiento son de orden público y de interés general y tienen por objeto regular la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Judicatura y demás órganos judiciales que la propia ley señala.

El artículo 2º, prevé que el ejercicio jurisdiccional en asuntos “Civiles, Mercantiles, Penales, de Extinción de Dominio, familiares y del orden federal en los casos que expresamente las leyes les confieran jurisdicción”, corresponderá a los servidores públicos y órganos judiciales que se señalan a continuación:

- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y
- Jueces del Distrito Federal, en las materias mencionadas.

***B. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF).*** Con base en las disposiciones constitucionales antes mencionadas y de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 1º de la LOTSJDF, el TSJDF es “el Órgano de Gobierno y autoridad local del Distrito Federal, cuyo objeto es la administración e impartición de justicia en el Distrito Federal.”

Al igual que la SCJN, el TSJDF funciona en Pleno y en Salas. El Pleno es el órgano máximo del Tribunal y está integrado por todos los Magistrados, de los cuales uno será el Presidente y no formará parte de ninguna Sala.<sup>326</sup>

Las Salas del Tribunal estarán integradas cada una por tres Magistrados, y su número será determinado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a las necesidades y al presupuesto con el que se cuente.<sup>327</sup> Las Salas serán designadas por número ordinal, en Salas Civiles, Penales, Familiares y de Justicia para Adolescentes.

De entre las facultades del TSJDF, y en relación con el tema de este trabajo, es pertinente destacar las contenidas en las fracciones IV, VII y XIII del artículo 32 de la LOTSJDF, en las que se expresamente señala:

- Fracción IV. Solicitar al Consejo de la Judicatura, el cambio de adscripción de los Jueces y, en su caso, su remoción del cargo por causa justificada;
- Fracción VII. Determinar la materia de las Salas del Tribunal Superior de Justicia, y
- Fracción XIII. Solicitar al Consejo de la Judicatura del Distrito federal, la expedición de aquellos (sic) acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función de los órganos judiciales.

**a) Las Salas del Tribunal.** Cada una de las Salas del TSJDF se integrará por tres Magistrados y serán designadas por número ordinal en: Salas Civiles, Penales Familiares y de Justicia para Adolescentes.

Los Magistrados de las Salas podrán actuar en forma colegiada o unitaria, en los términos establecidos por la LOTSJDF, y será el Pleno del

---

<sup>326</sup> Art. 27, LOTSJDF.

<sup>327</sup> Arts. 28y 38, LOTSJDF

Tribunal el que determinará su materia, de acuerdo con los requerimientos de una buena administración de justicia.<sup>328</sup>

**C. Los Juzgados del Distrito Federal.** Los juzgados son órganos jurisdiccionales del TSJDF, cuyo número será el que el Consejo de la Judicatura considere necesario para que la administración de justicia sea expedita. Asimismo y además del número de juzgados, el Consejo de la Judicatura podrá definir su especialización, de conformidad con las necesidades y el presupuesto.<sup>329</sup>

De conformidad con la LOTSJDF, cada uno de dichos Juzgados tendrá:

- Un Juez que atenderá proporcional y equitativamente las cargas de trabajo del Juzgado;
- Los Secretarios de Acuerdos, Conciliadores, Proyectistas y Actuarios que requiera el servicio, y
- Los servidores públicos de la administración de justicia que autorice el presupuesto.<sup>330</sup>

Por lo que se refiere a la materia que pueden conocer, la LOTSJDF prevé los siguientes Juzgados:

- Civiles
- Penales
- De lo Familiar
- Para Adolescentes
- De Extinción de Dominio

Entre los asuntos que son competencia de los Juzgados Civiles, de conformidad con la fracción III del artículo 50 de la LOTSJDF, se encuentran los "...negocios de jurisdicción contenciosa, común y concurrente, cuya cuantía

---

<sup>328</sup>Art. 38 LOTSJDF.

<sup>329</sup>Arts. 48 y 49, LOTSJDF.

<sup>330</sup>Art.56, Fracs. I, II y III LOTSJDF

exceda de veinte mil pesos...”,<sup>331</sup> la cual será actualizada de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México, lo que significa que las controversias de orden financiero, por ser materia concurrente, dentro del fuero común del Distrito Federal deberán ser ventiladas ante los Juzgados Civiles.

**D. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.** Como antes se expuso, el párrafo quino del artículo 122 constitucional dispone que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Así, el Poder Judicial del Distrito Federal, también cuenta con un Consejo de la Judicatura, que es un órgano del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina tanto del propio tribunal, como de los juzgados y demás órganos judiciales.<sup>332</sup>

El Consejo está integrado por siete consejeros y funciona en Pleno, en Comisiones y unitariamente. El Consejo es presidido por el Presidente del Tribunal y además del Presidente participan un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, electos mediante insaculación entre Magistrados y Jueces ratificados; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y uno por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además de lo anterior, el Consejo contará con dos Comisiones que serán la de Disciplina y Justicia y la de Administración y Presupuesto<sup>333</sup> y estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de

---

<sup>331</sup> Art. 50, Frac. III, LOTSJDF.

<sup>332</sup> Art. 195 Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

<sup>333</sup> Art. 196, LOTSJDF.

sus funciones y para el desarrollo de programas de soluciones alternativas de controversias.<sup>334</sup>

Es importante mencionar que el TSJDF podrá solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional.<sup>335</sup>

Entre las facultades que la LOTSJDF otorga al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se debe destacar la que se contiene en la fracción III, del artículo 201 de que a la letra establece:

Artículo 201. Son facultades del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal:

Fracción III. Designar a los jueces del Distrito Federal en los términos que señala esta Ley, así como adscribir a los Jueces y Magistrados.

Asimismo, resolver todas las cuestiones que con dicho nombramiento se relacionen, cambiar a los jueces de una adscripción a otra, así como variar la materia de los juzgados.

La atribución que acabamos de transcribir, constituye a nuestro juicio, el fundamento para que el Consejo de la Judicatura mencionado, esté facultado para crear dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tribunales especializados en materia financiera como los que hemos venido proponiendo.

A nuestro juicio, tampoco en el caso de los tribunales del Distrito Federal se requerirían recursos presupuestales de consideración, aunque, como en el fuero federal, sí sería necesaria la capacitación del personal que deba conocer y resolver los asuntos de carácter financiero.

---

<sup>334</sup> Art. 200, LOTSJDF

<sup>335</sup> *Idem.*

## **VI. Tribunal especializado en materia financiera del Estado de Puebla**

Por último, y en vista del tema que hemos abordado en el presente trabajo, en este apartado hemos considerado conveniente presentar aunque sea sumariamente, el caso del primer Juzgado Especializado en Asuntos Financieros, encargado de dirimir las controversias en dicha materia, creado por el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Puebla (TSJEP), en el año de 2006.

El 30 de diciembre de 2002, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Puebla, el Decreto mediante el cual se expidió la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, según la cual: “El Tribunal Superior de Justicia es el máximo órgano judicial del Estado. Se integrará por los magistrados que sean necesarios para el buen despacho de los asuntos de su competencia y funcionará en pleno y en salas...”<sup>336</sup>

De conformidad con dicha Ley, los Juzgados Civiles tienen competencia para conocer en primera instancia de los negocios civiles y mercantiles que no sean de la competencia de los Jueces de lo Familiar, Municipales de lo Civil o de Paz.

No obstante, con fundamento en las facultades que la LOPJEP otorga al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado,<sup>337</sup> y en base a la propuesta de la Magistrada Consuelo Margarita Palomino Ovando, para la creación de un tribunal especializado en asuntos financieros, en Sesión Ordinaria celebrada

---

<sup>336</sup> Art. 11 LOPJEP.

<sup>337</sup> Art. 17, Fracs. XIII: “Dictar las medidas generales que estime convenientes para que la Administración de Justicia sea expedita, pronta, imparcial y gratuita...” y XLIV: “Las demás que le concedan la leyes y todas las de carácter administrativo que correspondan al Tribunal Superior como la más alta autoridad del Estado”.

con fecha 7 de septiembre de 2006,<sup>338</sup> dicho cuerpo colegiado adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

**PRIMERO.** A partir del día dieciocho de septiembre de dos mil seis el Juzgado Décimo Primero de lo Civil del Distrito Judicial de Puebla, sólo conocerá de todos los asuntos que en razón de territorio le correspondan a la demarcación jurisdiccional de referencia y que versen sobre cuestiones financieras en las que intervengan Instituciones de Crédito, Instituciones de Seguros y Fianzas, Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Agrupaciones Financieras y aquellas a las que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Como consecuencia de lo anterior, en el Acuerdo Segundo se ordena que, a partir de la fecha mencionada, la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia del Estado y la Oficialía común de partes a los Juzgados de lo Civil del Distrito Judicial de Puebla, según el caso, remitan sólo al Juzgado Décimo Primero de lo Civil, todos los asuntos que correspondan a cuestiones financieras en las que intervengan las Instituciones de financieras mencionadas, y en caso de que se turnara un asunto de esa naturaleza a cualquier otro Juzgado de lo Civil de la capital del Estado, éste, sin mayor trámite lo devolverá a la Oficialía común de partes para que se envíe al Juzgado Décimo Primero de lo Civil.

De esta forma, y con fundamento en Acuerdo antes transcrito, el Juzgado Décimo Primero Civil del Estado de Puebla se encarga de conocer asuntos en materia financiera en los que intervengan Instituciones de Crédito, Instituciones de Seguros y Fianzas, Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Agrupaciones Financieras, así como Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Es pertinente señalar que entre las principales razones tomadas en cuenta para la creación de estos tribunales, fue la de la especialización que se

---

<sup>338</sup>Comunicación del Secretario del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, dirigida al titular del Juzgado Décimo Primero Civil de dicho Estado, que sería competente para conocer de todos los asuntos que versen sobre materia financiera.

requiere<sup>339</sup> en el tipo de asuntos que serían ventilados, pues como ya se ha mencionado en el presente trabajo, son muchas y muy variadas tanto las legislaciones especiales que conforman el *derecho financiero privado*, como las entidades que en forma profesional y permanente se dedican a la intermediación financiera.

Por último, la propia Magistrada Palomino Ovando,<sup>340</sup> autora de la propuesta, ha manifestado que dentro de los objetivos planteados para la creación este primer tribunal especializado en asuntos financieros, se encuentran los siguientes:

- Recuperación de créditos más ágil;
- Seguridad jurídica para las partes;
- Confianza a los inversionistas;
- Incentivar la competitividad, y
- Recuperar la credibilidad de la sociedad en el sistema de justicia.

**FIN**

---

<sup>339</sup> *Idem.*

<sup>340</sup> Presentación realizada por la Dra. y Magistrada Consuelo Margarita Ovando con motivo del II Encuentro de Ex alumnos del Aula Iberoamericana, Cádiz, España, Mayo 2007.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** En la actualidad, la intermediación financiera tiene una relevante importancia para la economía del país, ya que representa el medio más eficaz para poner en contacto la oferta y demanda de recursos financieros, entre las entidades que cuentan con sobrantes de efectivo y liquidez, con aquellas que requieren de tales recursos para llevar a cabo sus proyectos de inversión, propiciando con ello, entre otros beneficios, la creación de más fuentes de trabajo y el consecuente incremento del consumo interno, así como una mayor captación de divisas o las construcción de obras de beneficio social, todo lo cual, incide en un mayor crecimiento económico del país.

**SEGUNDA.** Esta importante actividad, es llevada a cabo por un número cada vez mayor de instituciones dedicadas en forma profesional y permanente a la intermediación financiera en las múltiples modalidades que presenta y que van desde los créditos bancarios más simples y tradicionales, hasta la emisión de valores en los sofisticados mercados bursátiles nacionales y extranjeros.

De acuerdo con el Registro de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES), al cierre de 2012 existían en México 4,950 instituciones financieras autorizadas y registradas ante la CONDUSEF,

**TERCERA.** El complejo marco jurídico aplicable al sistema financiero comprende, desde el conjunto de legislaciones especiales emanadas ya sea de la Constitución o de los tratados internacionales suscritos por nuestro país y emitidas por el Congreso de la Unión, hasta los reglamentos y circulares que expedidos por las autoridades financieras.

Todo este conjunto de legislaciones especiales encargadas de regular la creación y el funcionamiento de las entidades financieras, forman una rama autónoma del derecho que se denomina *derecho financiero privado* o *derecho de la intermediación financiero*, que por su complejidad e importancia, debe ser

considerada como una materia independiente y no formando parte del derecho mercantil, como se ha venido haciendo hasta ahora.

**CUARTA.** La Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros (PDUSF), publicada en enero de 1999, establece que la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios financieros, “estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros...”.

En cumplimiento de tales fines, la LPDUSF ha dotado a la CONDUSEF de un gran número de facultades; sin embargo, se debe destacar el hecho de que la mayoría de ellas, por tratarse de meras declaraciones, a veces vagas, otras imprecisas o muy generales y, en ocasiones, hasta demagógicas, ni siquiera aparecen incluidas en las *Acciones de Atención*, que se llevaron a cabo por el mencionado organismo en los últimos cuatro años (2009, 2010, 2011 y 2012), lo que a nuestro juicio viene a confirmar la poca o nula efectividad de dichas atribuciones, en lo relativo a la solución de los conflictos entre usuarios e instituciones financieras.

**QUINTA.** Entre las principales facultades de que fue dotada la CONDUSEF, se encuentran la de llevar el procedimiento de conciliación y la de actuar como árbitro, ya sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho. Con estas facultades se pretendía que el mencionado organismo tuviera las herramientas necesarias para resolver las controversias que se presentaran entre las instituciones y los usuarios, a fin de evitar que tales conflictos se tuvieran que resolver ante los tribunales jurisdiccionales.

No obstante, de acuerdo con las cifras presentadas en los Anuarios Estadísticos de los últimos cuatro años ya mencionados, publicados por la propia CONDUSEF, el número de procedimientos de *Conciliación* y de *Arbitraje*, realizados durante dicho periodo, refleja la ineficacia e ineffectividad,

sobre todo del procedimiento arbitral, como una herramienta del mencionado organismo para resolver controversias, y para actuar como una “instancia distinta a la jurisdiccional que de manera obligatoria y vinculante para las partes, concurre a la solución de los conflictos...”, tal como se expresó en la Exposición de Motivos de la LPDUSF.

En efecto, durante el 2012, a nivel nacional, sólo se realizaron 27,695 conciliaciones, que representaron tan sólo el 2.70% y de las *Acciones de Atención* llevadas a cabo por la CONDUSEF en dicho ejercicio.<sup>341</sup>

En lo tocante al arbitraje, durante los años de 2010, 2011 y 2012,<sup>342</sup> no se llevó a cabo ni un solo procedimiento arbitral, lo que demuestra su inoperatividad y la necesidad de buscar otros medios más eficientes para la solución de las aludidas controversias, entre otras razones, porque generalmente las instituciones financieras optan por dejar a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes.

**SEXTA.** Por nuestra parte, hemos consideramos que la causa principal de la ineficacia e ineffectividad que reflejan los resultados de la CONDUSEF en los rubros arriba señalados, se debe a su naturaleza jurídica de organismo descentralizado de la administración, que no permite que sus resoluciones sean vinculantes, pues dotarla de facultades jurisdiccionales, implicaría un quebranto al principio de la división de poderes adoptado en nuestra Constitución

Por otra parte, la redacción del artículo 5º de la LPDUSF en el que se señala expresamente que la CONDUSEF, “tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios *frente a las*

---

<sup>341</sup> *Anuario Estadístico 2012*, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), cit. nota 15, p. 11.

<sup>342</sup> *Anuarios Estadísticos 2010, 2011 y 2012*, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), Gobierno Federal, SHCP, pp. 11 en los tres documentos.

*instituciones financieras...*”, aunada al el hecho de que la CONDUSEF sólo recibe quejas y asesora a los usuarios y no a las entidades financieras, lejos de “proveer a la equidad en las relaciones” entre éstas y aquellos, como en el mismo ordenamiento se menciona, ha servido a las instituciones de pretexto para no someterse al procedimiento arbitral, alegando parcialidad en favor de los usuarios, lo que no sucedería si son las instancias jurisdiccionales la que conocen y resuelven los asuntos de carácter financiero.

**SÉPTIMA.** Al respecto, nosotros estimamos que si hubiera voluntad política para convertir a la CONDUSEF en un medio eficaz para resolver en el ámbito administrativo las controversias entre los usuarios y las instituciones financieras mediante los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en la LPDUSF, bastaría con que las autoridades financieras competentes, *condicionaran las autorizaciones de carácter discrecional* que de acuerdo con las leyes financieras les otorgan para constituirse y operar, al compromiso por parte de dichas instituciones, de someterse a los mencionados procedimientos en reclamaciones hasta por montos que podrían ser equivalentes a un determinado número de Unidades de Inversión (UDI's) o de salarios mínimos, que se ajustarían cada año de acuerdo al Índice Nacional de precios (INP).

Con la adopción por parte de las autoridades financieras de una medida como la propuesta, no sólo se resolverían en esa instancia administrativa un buen número de las reclamaciones planteadas ante el organismo que nos ocupa sin necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales, sino que además, serviría a éstos últimos para aligerar las cargas de trabajo originadas por las controversias que las mencionadas instituciones o incluso los mismos usuarios, prefieren dirimir ante los tribunales competentes tanto del fuero común como del Poder Judicial Federal.

**OCTAVA.** Con independencia de lo anterior, del análisis realizado a las facultades de la CONDUSEF, se debe reconocer que, aun cuando la mayoría de dichas atribuciones, ni son vinculantes ni producen un resultado concreto

para los usuarios, también lo es que algunas de ellas, como las que a continuación se mencionan, sí pueden contribuir, ya sea de manera inmediata o bien en el mediano o largo plazo en la prevención y, ocasionalmente, en la solución de algún conflicto con las instituciones financieras:

- Atención y consulta;
- Orientación y asesoría legal;
- Emisión de dictámenes;
- Defensoría legal gratuita;
- Revisión de contratos de adhesión y otros documentos;
- Información a los usuarios;
- Registro de prestadores de servicios financieros;
- Supervisión, regulación y vigilancia, y
- Sanción.

**NOVENA.** Como ya se ha consignado, y según datos del Anuario Estadístico 2012,<sup>343</sup> durante ese año la CONDUSEF llevó a cabo un total de 1'239,368 *Acciones de Atención*, que el propio organismo ha definido como “la asesoría, orientación, gestión o cualquier otra actividad proporcionada, con el fin de ofrecer a los usuarios de servicios financieros, la protección y defensa de sus derechos e intereses.”<sup>344</sup> De este total, creemos conveniente destacar lo siguiente:

- a) Casi el 83%, es decir 1'024,340, corresponden a las llamadas *Asesorías Técnico Jurídicas (ATJ)*,<sup>345</sup> que consisten principalmente en consultas de información general respecto de productos y servicios que son resueltos sin la participación o ayuda de la institución financiera, *lo que hace evidente que tal como ha venido funcionando, la vocación principal de*

---

<sup>343</sup> *Anuario Estadístico 2012*, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), cit. nota 15, p. 11.

<sup>344</sup> *Anuario Estadístico 2008*, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), p. 151.

<sup>345</sup> *Anuario Estadístico 2012*, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), pp. 10 y 11.

*este organismo es la de brindar al usuario una asesoría de carácter preventivo.*

- b) Por lo que toca a los *Dictámenes (DT)*, que son opiniones técnico jurídicas de la CONDUSEF sobre la precedencia de alguna reclamación, con el fin de hacerla valer ante los tribunales, en el 2012 sólo se emitieron 4,739 dictámenes, que representaron el 0.38% del total de las *Acciones de Atención* realizadas por el organismo.<sup>346</sup>
- c) En lo que respecta a la llamada *Defensoría Legal Gratuita (DLG)*, que es cuando la CONDUSEF, previo un estudio socioeconómico, proporciona al usuario un abogado de manera gratuita, únicamente se llevaron a cabo 425 defensorías, que representan el 0.034% del total de las *Acciones de Atención* realizadas durante ese año.<sup>347</sup>

Como se puede apreciar en los datos estadísticos presentados, los porcentajes que tanto los *Dictámenes* como la *Defensoría Legal Gratuita* representaron en el total de *Acciones de Atención* llevadas a cabo por la CONDUSEF, hacen evidente la necesidad de darles un mayor impulso, ya que son el ejercicio de dos de las atribuciones del mencionado organismo, que sin duda alguna, representan una determinante ayuda que para los usuarios en la efectiva defensa de sus derechos e intereses ante los tribunales competentes.

**DÉCIMA.** Por otra parte, en el desarrollo de este trabajo también se planteó la posibilidad de sustituir a la CONDUSEF o convertirla, en un tribunal administrativo de los varios que funcionan en nuestro país, pues la doctrina mexicana acepta la existencia de tribunales como los mencionados que, aun no dependiendo del Poder Judicial, tienen capacidad para emitir fallos, siempre y cuando reúnan las siguientes características:

---

<sup>346</sup> *Idem.*

<sup>347</sup> *Idem.*

- Sean creados por el Congreso;
- Gocen de plena autonomía;
- Sus resoluciones estén sujetas a los Tribunales Federales en vía de amparo, y
- Tengan como finalidad resolver controversias entre la administración pública y los particulares.

Sin embargo, y a menos que se llevara a cabo una reforma constitucional, tal posibilidad tuvo que ser descartada, ya que dichos tribunales tienen como finalidad resolver los conflictos que se puedan suscitar entre la administración pública federal y los particulares, y las controversias que se presentan en el campo de acción de la CONDUSEF, se suscitan entre las instituciones financieras y los usuarios de sus productos o servicios, los que en ambos casos, pertenecen a la esfera de los particulares.

**DECIMA PRIMERA.** En vista lo antes señalado y en especial, de los resultados obtenidos por la CONDUSEF como instrumento de la administración para dirimir conflictos, hemos considerado que la solución más viable en relación con la cuestión que nos ocupa, es la creación dentro del Poder Judicial, de tribunales especializados en materia financiera, los que por pertenecer al órgano constitucionalmente competente para conocer y resolver controversias, puedan dictar resoluciones vinculantes y obligatorias para las partes, dando con ello mayor seguridad jurídica, tanto a las instituciones dedicadas a la intermediación, como a los usuarios que contraten los productos y servicios que ofrecen.

**DÉCIMA SEGUNDA.** En este orden de ideas, y como se expuso en el Capítulo Sexto, en su aspecto orgánico el Poder Judicial se apoya en la existencia paralela de los tribunales Federales o del fuero federal y de los tribunales de las Entidades Federativas o del fuero común. Por su parte, tanto la fracción I del artículo 104 constitucional, como la misma fracción del artículo 53 de LOPJF, también establecen el fundamento de la doble concurrencia o jurisdicción concurrente, al señalar que cuando *las controversias que se*

*susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.*

En tal sentido y en relación con el tema que estamos tratando, lo anterior significa que, aun cuando la materia financiera es de carácter federal, y en principio debiera ser competencia de los tribunales pertenecientes a ese fuero, en virtud de la jurisdicción concurrente a la que antes se ha hecho referencia, tanto los tribunales Federales como los del fuero común de las entidades federativas y del Distrito Federal, son competentes para conocer y resolver controversias de carácter financiero cuando sólo se afecten intereses de particulares, por lo que estimamos que deben existir tribunales especializados en dicha materia en los dos ámbitos competenciales.

**DÉCIMA TERCERA.** En el caso del Poder Judicial Federal, se ha establecido que corresponde a los jueces de distrito, conocer en primera instancia los juicios federales civiles, y que entre los asuntos que son competencia de los mencionados jueces especializados en materia civil, se encuentran las controversias de carácter mercantil, dentro de las que se incluyen aquellas en las que tienen aplicación las leyes financieras,

En relación con lo antes señalado, nosotros hemos sostenido que ya no es desde ningún punto de vista conveniente, que los juzgados civiles federales conozcan los asuntos de carácter financiero como parte de la materia mercantil, sino que se requiere de tribunales especializados en materia financiera en los que, además de su experiencia en la aplicación de las legislaciones mercantiles y civiles, los jueces estén especializados en las diversas legislaciones que componen el *derecho financiero privado*, entre las que se pueden mencionar: la bancaria, la bursátil, la de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, las que regulan las actividades de las aseguradoras y las afianzadoras, la de las agrupaciones financieras, las que tutelan a las entidades pertenecientes al sector de ahorro y crédito popular y la de los sistemas de ahorro para el retiro.

**DÉCIMA CUARTA.** Se mencionó que con el fin de atender las necesidades de carácter administrativo del Poder Judicial de la Federación, se creó el Consejo de la Judicatura Federal, que no tiene relación directa con la actividad jurisdiccional del dicho Poder, y se dijo que, entre las facultades con las que cuenta el Pleno del aludido Consejo, relacionadas con la propuesta que se formula en el presente trabajo, se pueden destacarlas siguientes:

- Establecer las comisiones y designar los consejeros que deben integrarlas (Frac. I);
- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República (Frac. IV);
- Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior (Frac. VI)

De acuerdo con las atribuciones referidas, consideramos que sin necesidad de llevar a cabo reformas constitucionales o modificaciones a otros ordenamientos jurídicos secundarios, es el Pleno del Consejo de la Judicatura, en uso de las atribuciones que le confiere la LOPJF, el órgano que cuenta con facultades suficientes para crear tribunales especializados en materia financiera, en el número y en las entidades o circuitos que el propio Consejo determine, de acuerdo con la incidencia de asuntos relacionados con esta materia.

**DÉCIMA QUINTA.** Finalmente, también se propuso que dichos tribunales fueran creados primeramente en el Distrito Federal y en los Estados de México, Jalisco y Nuevo León, que son las entidades en las que actualmente existen los veintiocho juzgados especializados en materia civil, para lo que previamente sería necesario implementar cursos de capacitación dirigidos a los jueces, secretarios y demás personal de los juzgados encargados de conocer los asuntos financieros.

**DÉCIMA SEXTA.** Dentro del fuero común son los juzgados de primera instancia, son los que pueden tener competencia especializada en materia civil,

penal o familiar, o bien competencia mixta, por lo que también dentro de este fuero, y con excepción del Estado de Puebla, al que ya nos referimos en el Capítulo Sexto de este trabajo, los órganos competentes para conocer de las controversias que se suscitan en materia financiera, son generalmente los juzgados de lo civil, y en algunos casos, como en los Estados de Nuevo León y de Sonora, los juzgados de jurisdicción concurrente y los mercantiles, respectivamente.

Es precisamente por este motivo que los mismos argumentos utilizados para justificar la creación de tribunales especializados en materia financiera dentro del fuero Federal, resultan válidos y también se pueden aplicar para la creación de tales tribunales dentro del fuero común, y que nosotros consideremos que también en algunas de las entidades federativas y desde luego en el Distrito Federal, deben existir jueces especializados, tal como lo proponemos para el Fuero Federal.

Sin embargo y como ya antes se menciona, no sería necesaria la creación de estos tribunales en todas las entidades federativas, sino sólo en aquéllas en que se presente una mayor incidencia de asuntos relacionados con la materia financiera, como pueden ser, por su dimensión e importancia, los Estados de México, Nuevo León, Jalisco y, por supuesto, en el Distrito Federal.

**DÉCIMA SÉPTIMA.** Ahora bien, de conformidad con sus respectivas leyes orgánicas, en el Estado de México dichos tribunales se podrán crear, como ya se hizo en Puebla, con el acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia<sup>348</sup> y en Jalisco con el del Supremo Tribunal de Justicia<sup>349</sup>, mientras que en el Estado de Nuevo León, que ya cuenta con un Consejo de la Judicatura similar al del Poder Judicial Federal, se requeriría tanto del acuerdo del Pleno Tribunal Superior de Justicia, como de la aprobación del mencionado Consejo.<sup>350</sup>

---

<sup>348</sup>Art. 33, Fracs. I y II, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

<sup>349</sup>Art. 23, Fracs. IV y VI, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

<sup>350</sup>Arts. 18, Fracs. VII y IX y 91, Frac. XIII, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León.

**DÉCIMA OCTAVA.** Por lo que se refiere al Distrito Federal, y de conformidad con la fracción III del artículo 50 de la LOTSJDF, entre los asuntos que son competencia de los Juzgados Civiles, se encuentran los negocios de jurisdicción concurrente cuya cuantía exceda de veinte mil pesos, lo que significa que las controversias de orden financiero, por ser materia concurrente, deberán ser ventiladas ante dichos Juzgados.

Como se ha establecido, el Poder Judicial del Distrito Federal, también cuenta con un Consejo de la Judicatura, que es el órgano del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina tanto por lo que está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y para el desarrollo de programas de soluciones alternativas de controversias, mismos que podrá solicitar el TSJDF.<sup>351</sup>

Entre las facultades que la LOTSJDF otorga al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se encuentran, entre otras, la de designar a los jueces del Distrito Federal en los términos que señala dicha Ley, así como adscribir a los Jueces y Magistrados, así como la de resolver todas las cuestiones que con dicho nombramiento se relacionen, cambiar a los jueces de una adscripción a otra, así como variar la materia de los juzgados.<sup>352</sup>

La atribución que acabamos de transcribir, constituye a nuestro juicio, el fundamento para que el Consejo de la Judicatura mencionado, esté facultado para crear dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tribunales especializados en materia financiera como los que hemos venido proponiendo.

A nuestro juicio, tampoco en el caso de los tribunales del Distrito Federal se requerirían recursos presupuestales de consideración, aunque, como en el

---

<sup>351</sup> Arts. 195 y 200, LOTSJDF

<sup>352</sup> Art. 201, Frac. III, LOTSJDF.

fuero federal, sí sería necesaria la capacitación del personal que deba conocer y resolver los asuntos de carácter financiero.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, octava edición, México, Porrúa, 2000.

ACOSTA ROMERO, Miguel, José Antonio Almazán Alaníz y Adriana Pérez Martínez, *Derecho de la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros Mexicanos*, México, Porrúa, 2002.

AGUINACO ALEMÁN, José Vicente, *El Nuevo Poder Judicial de la Federación*, México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª Ed., México, Porrúa, 2000.

\_\_\_\_\_, *Evaluación crítica de la reforma judicial zedillista*, en *Ars Iuris*, Revista de Documentos e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 13, México, 1995.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª Ed., Tomo VI, Argentina, 1986.

CALVARIO GUZMÁN, Francisco, apuntes de clase, *Derecho Presupuestario*, Especialidad en Derecho Financiero, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho UNAM.

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2000.

CARVALLO YÁÑEZ, Erick, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*, octava edición, México, Porrúa, 2010.

CASTRO, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1996.

COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF), *Anuario Estadístico 2008*, Gobierno Federal, SHCP, México.

\_\_\_\_\_, (CONDUSEF), *Anuario Estadístico 2009*, Gobierno Federal, SHCP, México.

\_\_\_\_\_, (CONDUSEF), *Anuario Estadístico 2010*, Gobierno Federal, SHCP, México.

\_\_\_\_\_, (CONDUSEF) *Anuario Estadístico 2011*, Gobierno Federal, SHCP.

\_\_\_\_\_, (CONDUSEF) *Anuario Estadístico 2012*, Gobierno Federal, SHCP.

COUTURE, Eduardo, *Vocabulario Jurídico*, segunda edición, Buenos Aires, Argentina, 1993.

DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe, *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*, segunda edición, México, Oxford University Press, 2002.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, quinta edición actualizada, tomo I, México, Porrúa, 2007.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3ª Ed., México, Porrúa, 1986.

DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, *Apuntes para la Introducción Filosófica del Derecho*, tercera edición, México, Porrúa, 2007.

DEL TORO Y GISBERT, Manuel, *Pequeño Larousse Ilustrado*, Buenos Aires, R 13, Argentina, editorial Larousse, 1968.

*ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA*, segunda edición, Tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Porrúa, 2002.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *Derecho Procesal Mercantil*, México, Porrúa e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), 2005.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VI, L-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.

FLORES GARCÍA, Fernando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, décimo quinta edición, México, Porrúa, 1973.

GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, novena edición, México, Ed. Oxford, 2000.

GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, México, Porrúa, 2002.

HEGEWISH DÍAZ INFANTE, Fernando, *Derecho Financiero Mexicano*, segunda edición, México, Porrúa, 1999.

IBARRA HERNÁNDEZ, Armando, *Diccionario Bancario y Bursátil*, tercera edición, México, Porrúa, 2007.

MABARAK CERECEDO, Doricela, *Derecho Financiero Público*, segunda edición, México, McGraw-Hill, 2001.

MELGAR ADALID, Mario, *et al.*, *Reformas al Poder Judicial, El Consejo Federal y la División de Poderes*, México, UNAM, 1995

MÉNDEZ ÁVILA SILVA, Ricardo, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

OVANDO, Consuelo Margarita, presentación realizada con motivo del *II Encuentro de Ex alumnos del Aula Iberoamericana*, Cádiz, España, Mayo 2007.

PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.

*PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO*, Undécima Edición, Primera Reimpresión, México, Ediciones Larousse, 2005, p 738.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Compendio de Legislación Comentada del Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 1998

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Derechos de los Usuarios de la Banca*, segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2001.

RUEDA, Arturo, *Para Entender la Bolsa*, segunda edición, México, Thomson, 2005.

SÁNCHEZ FLORES, Octavio Guillermo de Jesús, *El Contrato de Fianza*, México, Porrúa, 2001.

SÁNCHEZ FLORES, Octavio Guillermo de Jesús, *La Institución del Seguro en México*, México, Porrúa, 2000.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional Público*, tercera edición, México, Porrúa, 1968.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

TAMAYO SALMORÁN, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª Ed., México, Porrúa, 1967.

VERGARA TEJADA, D. Moisés, *Defensa Legal contra Bancos*, 2ª Ed., México, Editorial Ángel Editor, 2003.

VIEIRA, Manuel, *Exhortos y Comisiones Rogatorias, Arbitraje Comercial, Inversiones Extranjeras y Arbitraje, Extradición, Legalización y Traducción de Documentos*, primera edición, Montevideo, Uruguay, Editorial Fundación de Cultura Universitaria, 1992.

VILLEGAS HERNÁNDEZ, Eduardo y Rosa María Ortega Ochoa, *Sistema Financiero de México*, México, McGraw Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V., 2002.