



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“LAS ACCIONES COLECTIVAS EN LA LEY DE
PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE
SERVICIOS FINANCIEROS”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

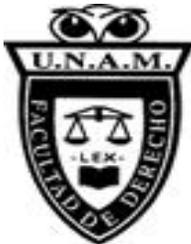
P R E S E N T A:

OSCAR RICARDO SÁNCHEZ RAMÍREZ

ASESOR:

DR. JESUS DE LA FUENTE RODRÍGUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, 2016





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E.

El alumno: **OSCAR RICARDO SANCHEZ RAMIREZ**, con número de cuenta: 302136137, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado **“LAS ACCIONES COLECTIVAS EN LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS”**, con la asesoría del DR. JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

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

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

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

Atentamente,
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”.
Ciudad Universitaria, a 29 de Octubre de 2015.

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO
DIRECTOR



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

Agradecer a Dios por darme la fuerza para llegar a este momento.

*A los pilares de mi vida Ivonne, Andrea y Miranda,
Gracias por estar conmigo en todo momento,
por darme la fortaleza para ser mejor día con día,
las amo.*

*A mis padres (Tanis y Meme), que con su gran esfuerzo y sacrificio me permitieron
estudiar y ser la persona que hoy en día soy, eternamente agradecido, los amo*

A mi hermana Diana y mi sobrina Valentina, por su apoyo incondicional, las amo.

*A mi primo Diego, que aunque físicamente no esté con nosotros, siempre te llevo
en mi corazón y te agradezco infinitamente todo lo que hiciste por mí,
Te extraño mucho.*

*A los ángeles que desde el cielo me cuidan (Tía Raquel, Don Flor y abuela Adela),
por toda su enseñanza, consejos y gran cariño.*

A mis tíos, primos y sobrinos, por su ayuda, les agradezco a todos.

*A mis Amigos cuyas palabras no bastan para agradecerles todo
el apoyo que me han brindado, los quiero.*

*Al Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, por su paciencia, consejos, trabajo y
esfuerzo, le estoy agradecido profundamente.*

*A mi Alma Mater la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional
Autónoma de México, por formarme como profesionista y a la cual espero
restituirle con la práctica honesta de mi profesión.
“Por mi raza hablará el espíritu”*

“La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar al mundo”

*“Todos pueden superar sus circunstancias y alcanzar el éxito, si están dedicados
y apasionados por lo que hacen”*

Nelson Mandela

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.	1
1.1 Creación.	1
1.2 Marco Jurídico.	4
1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	4
1.2.2 Marco Jurídico Primario.	4
1.2.3 Marco Jurídico Supletorio.....	5
1.2.4 Otros ordenamientos.....	5
1.3 Naturaleza Jurídica.	10
1.3.1 Organismo Descentralizado.	11
1.4 Objetivos y Finalidad.....	13
1.4.1 Objetivos.	13
1.4.2 Finalidad.....	17
1.5 Facultades.	19
1.6 Estructura Orgánica.....	25
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES FACULTADES DE LA CONDUSEF	27
2.1 Promover la Cultura Financiera.	28
2.1.1 El Diplomado en Cultura Financiera.....	29
2.1.2 La Semana Nacional de Educación Financiera.....	29
2.1.3 Revista “Proteja su Dinero”.	30
2.1.4 Página de Internet Educación Financiera.....	30
2.2 Atender Consultas y Reclamaciones.	31
2.2.1 Consultas.	31
2.1.2 Reclamaciones.....	32
2.3 Conciliación y Arbitraje	35
2.3.1 Conciliación.....	35
2.3.2 Arbitraje.....	41
2.4 Dictamen.....	50
2.5 Orientación Jurídica y Defensa Legal de los Usuarios.	51
2.6 Acciones Colectivas.....	53

2.6.1. Comité de Acciones Colectivas.....	55
2.7 Imponer Sanciones a las Instituciones Financieras.....	57
2.7.1 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.	59
2.7.2 Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.	63
2.7.3 La Ley de Instituciones de Crédito.....	66
2.7.4 Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.....	68
2.8 Supervisión de las Instituciones Financieras.....	71
2.8.1 Las comisiones.....	72
2.8.2 Prácticas discriminatorias.....	72
2.8.3 Terminación de créditos al consumo.....	73
2.8.4 Los contratos de adhesión.....	73
2.8.5 Publicidad, Estados de Cuenta y Comprobantes de Operación emitidos por las Instituciones Financieras.....	75
2.9. Regulación de las operaciones y servicios que brindan las instituciones financieras.....	76
2.9.1 Las actividades que se aparten de las sanas prácticas relacionadas con el ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros por parte de las instituciones de crédito.....	77
2.9.2 Las cuentas derivadas de catástrofes naturales que abran las instituciones de crédito.....	78
2.9.3 La publicidad que emiten las instituciones financieras.....	78
2.9.4 Los Contratos de Adhesión que emitan las instituciones financieras....	79
2.9.5 Los Estados de Cuenta y Comprobantes de Operación.....	80
CAPÍTULO 3. ACCIONES COLECTIVAS	83
3.1 Antecedentes.....	83
3.1.1 Origen y Nacimiento de las Acciones Colectivas.....	83
3.2 Definición.....	85
3.2.1 Derecho Subjetivo.....	85
3.2.2 Acción.....	85
3.2.3 Legitimación.....	86
3.2.4 Interés Legítimo.....	87
3.2.5 Acción Colectiva.....	87
3.3 Tipos de Acciones Colectivas.....	89

3.3.1 Acción Difusa.....	90
3.3.2 Acción colectiva en sentido estricto.....	90
3.3.3 Acción individual homogénea.....	91
3.4 Las Acciones Colectivas en América Latina.....	94
3.4.1 Brasil.....	94
3.4.2 Colombia.....	95
3.4.3 Chile.....	98
3.4.4 Argentina.....	99
3.5 Acciones Colectivas en México.....	100
3.5.1 Antecedentes.....	100
3.6 Las Acciones Colectivas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	103
3.7 Las Acciones Colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.....	106
3.8 Las Acciones Colectivas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	112
3.9 Las Acciones Colectivas en la Ley Federal de Competencia Económica.....	112
3.10 Las Acciones Colectivas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....	114
CAPÍTULO 4. LAS ACCIONES COLECTIVAS EN LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.....	116
4.1 Concepto.....	116
4.2 Alcances.....	118
4.3 Análisis del Artículo 92 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.....	122
4.4. Justificación.....	123
4.5 Propuesta.....	125
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	133

INTRODUCCIÓN

El 30 de agosto de 2011 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un Decreto mediante el cual se reformaron diversas leyes federales en las cuales se incluyó la figura de la acción colectiva.

Dicha reforma tiene como finalidad establecer mecanismos e instrumentos procesales accesibles y sencillos que hagan posible el ejercicio pleno de los derechos colectivos y permitan su defensa; así como contribuir a mejorar el acceso a la justicia, dado que existen derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su efectivo ejercicio, protección y defensa.

Uno de los ordenamientos que se reformó y que es objeto de estudio en el presente trabajo, fue la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en la cual se concedió a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros la facultad para ejercitar una acción colectiva cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios.

La Condusef de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley que la rige, tiene diversas facultades que le ayudan a prevenir los abusos de las instituciones financieras en contra de los usuarios, regulando y supervisando las actividades que estas realizan en la operación de los servicios que ofrecen, por lo que mientras esta labor preventiva se realice de una manera adecuada y las instituciones financieras acaten la normativa aplicable el sistema financiero funcionará de mejor manera.

Lamentablemente esto no sucede, ya que las instituciones financieras abusan del poderío que tienen, para cometer abusos en contra de los particulares,

razón por la cual aparecen las acciones colectivas que reducen la asimetría que existe entre el transgresor y los usuarios de servicios financieros.

Si bien la Condusef ha hecho un gran esfuerzo porque haya mayor equidad en las relaciones entre instituciones financieras y usuarios, en lo que respecta a las acciones colectivas se encuentra atrasada ya que a la fecha no se ha presentado ninguna acción colectiva, motivo por el cual se realiza el presente trabajo con el fin de establecer los mecanismos que se pueden establecer para que las acciones colectivas puedan ser una herramienta eficiente para la defensa de los usuarios de servicios financieros.

En el primer capítulo de este trabajo denominado “Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros”, se realiza un análisis general de lo que es la Condusef desde su creación, el marco jurídico que la regula, sus objetivos y finalidades, así como las principales facultades con las que cuenta.

En el segundo capítulo se analizan las principales facultades con las que cuenta la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios y Servicios Financieros, con las cuales dicho organismo cumple con los objetivos y finalidades, primordialmente el procurar la equidad de las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgándoles a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen.

El capítulo tercero estudia lo que son las Acciones Colectivas desde sus orígenes, su definición y los tipos de acciones colectivas que existen, así como su avance en diversos países de América Latina y la evolución que ha tenido en México dicha figura jurídica.

En el Capítulo cuarto se examinan las acciones colectivas de acuerdo a como se establecen en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios

Financieros, buscando que la Condusef establezca mecanismos que puedan dar a conocerlas para que una colectividad de usuarios de servicios financieros puedan acceder a ellas.

Considero que la presente investigación constituye un trabajo serio que busca que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros eche andar la facultad de ejercitar las acciones colectivas que le otorga la ley que la rige, cumpliendo con sus objetivos y finalidades, así como con el propósito que se estableció en la reforma del 30 de agosto de 2011, beneficiando a los usuarios de servicios financieros.

CAPÍTULO 1. COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.

1.1 Creación.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), es un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios con domicilio en el Distrito Federal, creado por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999.

Su creación se debió a que se necesitaba un Órgano único encargado de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, motivo por el cual, el Gobierno de la Republica, con el objeto de establecer una mejor infraestructura y un sano desarrollo del sistema financiero mexicano, llevó a cabo un proceso de revisión por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, logrando una modificación al marco legal entonces vigente, que daría pauta a la unificación de la estructura administrativa encargada en ese entonces, de proteger y defender al público usuario de los servicios financieros.

“El Ombudsman del sector financiero comenzó a operar conforme al Artículo Primero Transitorio de dicha Ley, noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o sea, el 18 de abril de 1999”.¹

“Parte de las funciones de este organismo en materia de Protección a los Intereses del Público, las desarrollaban las Comisiones Nacionales: Bancaria y de Valores; Seguros y Fianzas y la del Sistema de Ahorro para el Retiro”.²

¹ De La Fuente Rodriguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil (Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2010, p. 279.

² *Ibíd*em, p.280.

“Será un solo organismo el que se encargue de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, para que las demás comisiones se concentren en sus actividades de supervisión y regulación de las entidades que conforman el sector financiero”³, dicho organismo tendrá como finalidad la promoción, asesoría, protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las instituciones que conforman el sistema financiero y que además operen dentro del territorio nacional, así como también la creación y fomento entre los usuarios, de una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros.

En este sentido no habrá duplicidad de funciones entre las citadas Comisiones y la CONDUSEF, por lo tanto, las facultades de orientación y de atención de reclamaciones del público usuario, así como la solución de controversias mediante los procedimientos de conciliación y del arbitraje, serían a partir de ese momento, responsabilidad del nuevo Organismo.

Aunado a la existencia de organismos de supervisión y vigilancia en materia financiera, era de suma importancia crear una estrategia legal que permitiera que cada uno de los organismos existentes, se avocara únicamente a su objetivo esencial, ya fuera de supervisión o de vigilancia, para así, mantener un sistema financiero sano y en óptimas condiciones, evitando las malas prácticas bancarias que en ese entonces podían presentarse.

Motivo por el cual, en esencia se pensaba que esta nueva autoridad con facultades de sancionar y eliminar las irregularidades en la prestación de los servicios financieros, debía ser un ente imparcial, que realizara la difusión de las características, beneficios y riesgos de los productos de los servicios prestados por las Instituciones que pertenecían al sistema financiero mexicano.

³ Ídem.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, cuenta con una Junta de Gobierno, la cual estaba integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cual presidía dicha junta, un representante del Banco de México (BM), un representante de cada una de las Comisiones Nacionales, tres representantes del Consejo Consultivo Nacional y por el propio Presidente de la Comisión Nacional.

Al momento de instalarse la Junta de Gobierno el doce de mayo de mil novecientos noventa y nueve, la principal actividad de la que se encargó, fue la de creación de la estructura orgánica del propio organismo, para dar inicio a las tareas de justificación e integración de misma para solicitar la autorización y registro ante la unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en ese entonces Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con base en las disposiciones generales expresadas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, inicialmente se identificaron las funciones sustantivas que permitieran formular la propuesta del Reglamento Interior del Organismo, integrar sus planes y programas de trabajo, diseñar su estructura orgánica y definir los perfiles de puesto de los servidores públicos. Es de mencionarse que los recursos humanos, materiales y financieros de los organismos de supervisión, fueron traspasados a la CONDUSEF, lo cual comprendió la definición de las funciones de atención a usuarios, conciliación y arbitraje, además de la integración de las Delegaciones pertenecientes a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ya que al ser un “organismo con cobertura nacional, deberá contar con delegaciones, unidades administrativas desconcentradas de la CONDUSEF, estarán jerárquicamente subordinadas a la

administración central, y tendrán facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre esta materia.⁴”

1.2 Marco Jurídico.

El marco jurídico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se integra por:

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública Federal, para su ejercicio se dividirá en centralizada y paraestatal.”⁵

La Condusef se encuentra dentro de los denominados organismos descentralizados, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios, se encuentra sectorizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con denominación y domicilio legal y tiene su propia ley orgánica.

1.2.2 Marco Jurídico Primario.

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

⁴De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, Nota 1, p.281.

⁵ *Ibíd.*, p.280.

1.2.3 Marco Jurídico Supletorio.

- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Código Fiscal de la Federación.

Para efecto de las notificaciones de los actos administrativos que emita la Comisión Nacional, se regirán por la Ley del Procedimiento Administrativo, lo cual no será aplicable a las resoluciones dictadas dentro del procedimiento de arbitraje. Asimismo, las actuaciones que se realicen dentro del procedimiento sancionador que establece la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, se notificarán de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

1.2.4 Otros ordenamientos.

Leyes.

- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

En estas leyes se establecen principalmente sanciones que puede imponer la Comisión Nacional a las instituciones financieras que cumplan con la normativa aplicable.

Códigos.

- Código de Comercio.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.

Se aplican de manera supletoria en materia de arbitraje, además el Código Federal de Procedimientos Civiles regula el procedimiento para ejercitar las acciones colectivas, mientras que el Código de Comercio regula los diferentes juicios en que la Comisión Nacional asesora y protege a los Usuarios al llevar a cabo la defensa legal de sus intereses.

Reglamentos.

- Reglamento de Supervisión de la Condusef, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2012.

Reglas.

- Reglas de procedimiento a que se refiere el artículo 72 Bis de la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2014.
- Reglas del Registro Público de Usuarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 01 de noviembre de 2011.

- Reglas de carácter general para la obtención de información sobre seguros de vida, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2010.
- Reglas de carácter general para recibir promociones y realizar notificaciones por medios electrónicos, en los procedimientos administrativos competencia de la CONDUSEF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 2011.
- Bases y Criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para brindar la defensoría legal gratuita, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 02 de noviembre de 2001.

Disposiciones de Carácter General.

- Disposición Única de la CONDUSEF aplicable a las Entidades Financieras, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2010.
- Disposiciones de Carácter General para el Registro de las Comisiones y de la Cartera Total, que deberá realizar las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades No Reguladas, publicadas el 01 de julio de 2013.
- Disposiciones de Carácter General para el registro de prestadores de servicios financieros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 07 de octubre de 2014.
- Disposiciones de Carácter General aplicables a las Entidades Financieras en materia de Despachos de Cobranza, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 07 de octubre de 2014.
- Disposiciones de Carácter General para la organización y funcionamiento del Buró de Entidades Financieras, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 09 de julio de 2014.

- Disposiciones de Carácter General por las que se establece la información que deben rendir las Unidades Especializadas de las instituciones financieras a la Condusef, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2014.
- Disposiciones de Carácter General que regulan los Programas de Autocorrección de la CONDUSEF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2014.
- Disposiciones de Carácter General en materia de cláusulas abusivas contenidas en los contratos de adhesión, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2014.
- Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia aplicables a las instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple, entidades reguladas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2014.
- Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia aplicables a las sociedades financieras de objeto múltiple, entidades no reguladas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2015
- Disposiciones de Carácter General para el registro de las comisiones, cartera total y número de contratos, que deben de realizar las entidades financieras, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 2015.
- Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia, aplicables a las uniones de crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 2015.
- Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia aplicables a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares y sociedades financieras comunitarias, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 2015.

Acuerdos

- Acuerdo por el que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros delega al Presidente, Vicepresidente Jurídico y Director General de Servicios Legales, de la propia Comisión, la facultad de imponer sanciones administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2010.
- Acuerdo por el que se delegan facultades de representación legal a diversos servidores públicos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2010.
- Acuerdo por el que se delegan facultades en el Vicepresidente de Planeación y Administración de la de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007.
- Acuerdo por el que se establecen la forma y términos en que las SOFOM, E.N.R., deberán mantener en sus archivos la autorización a que se refiere el artículo 28 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 2009.
- Acuerdo por el que se delegan facultades en materia de condonación de multas en el Vicepresidente Jurídico y el Director General de Servicios Legales de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicado el 30 de abril de 2014.

- Acuerdo por el que se delega indistintamente en el Vicepresidente de Planeación y Administración y el Director General de Planeación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, las facultades que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2015.

Son en su mayoría acuerdos delegatorios de las diferentes facultades con que cuenta la Comisión Nacional.

Lineamientos.

- Lineamientos del Sistema Arbitral en Materia Financiera, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2014.

Convenios.

- Convenio entre la Asociación de Profesionales en Cobranza (APCOB) y la CONDUSEF.

1.3 Naturaleza Jurídica.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, encuentra su naturaleza en el artículo 4o de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros que a la letra dice lo siguiente:

*“Artículo 4.- La Protección y Defensa de los derechos e intereses de los Usuarios, estará a cargo de un **organismo público descentralizado con personalidad jurídica y***

patrimonios propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal.

La Protección y defensa que esta Ley encomienda a la Comisión Nacional, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.”

En efecto la Comisión Nacional, es un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, en virtud de que fue creado mediante decreto del Congreso de la Unión a través de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, concediéndole mediante las denominadas cláusulas habilitantes facultades para crear las unidades administrativas del propio organismo.

1.3.1 Organismo Descentralizado.

“La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”.⁶

⁶ Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo 1er y 2º. Cursos*, 4ª edición, México, Oxford, 2000, p.143 y 144.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública Federal, para su ejercicio se dividirá en centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

“Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 1º que la Administración Pública Paraestatal se integrará por varios entes públicos dentro de los cuales destacan los descentralizados, los cuales son considerados como tales las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten (art. 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Según el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (de 26 de abril de 1986), son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: 1) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias. 2) La prestación de un servicio público o social. 3) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”⁷

“La CONDUSEF cumple con todos y cada uno de los requisitos que para la creación de un organismo descentralizado establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En efecto, la Comisión de conformidad con la ley que la rige, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; denominación, sede; una Junta de Gobierno, la cual es presidida por el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”⁸

⁷ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*. 37ª Edición, Segunda Reimpresión, México, Porrúa, 2012, p.391.

⁸ De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p.281.

1.4 Objetivos y Finalidad.

1.4.1 Objetivos.

1.4.1.1 Objetivo General.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, es una entidad creada para cumplir con los objetivos y finalidades, que establece la ley.

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

1.4.1.1.1 Usuario.

“El término usuario se refiere a alguien que usa ordinariamente una cosa”⁹, debiendo entenderse en materia financiera como usuario en singular o plural la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la institución financiera como resultado de la operación o servicio prestado. (Artículo 2, fracción I, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).

Esto quiere decir que quienes cumplen el carácter de usuario son las únicas personas ya sea física o jurídica que tienen la protección de sus derechos por parte de la CONDUSEF.

⁹ Ibarra Hernández, Armando, *Diccionario Bancario y Bursátil*, 3ª Edición, México, Porrúa, 2007, p.61.

1.4.1.1.2 Institución Financiera.

Se define como una “institución económica que opera como establecimiento de crédito, intermediario en el mercado de dinero y de capitales aceptando depósitos, préstamos y otorgando préstamos que generan dinero”¹⁰, asimismo se definen como “entidades de crédito cuya actividad principal consiste en la captación de depósitos y en la concesión de créditos, como los bancos, las cajas de ahorro, y cooperativas de crédito, afores e instituciones de seguros y por intermediarios financieros como sociedades y agencias de valores, gestoras de fondos por citar algunas; además intervienen y median en el mercado de recursos financieros”.¹¹

La ley que rige a la CONDUSEF las define en singular o plural, a las sociedades controladoras, 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, casas de cambio, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, PENSIONISSSTE, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias, y cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los Usuarios. (Artículo 2, fracción IV de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).

¹⁰ *Ibíd*em, p.22.

¹¹ *Ídem*.

Por lo que se deberá entender como institución financiera aquella sociedad que requiere autorización de la SHCP o de las Comisiones Nacionales (CNBV, CNSF o CONSAR), para su creación y funcionamiento, y que ofrece un producto o servicio a un usuario.

1.4.1.2 Objetivo Prioritario.

Su objetivo prioritario se encuentra plasmado en el artículo 4º, párrafo segundo de la ley que rige dicho Organismo, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 4.- La Protección y Defensa de los derechos e intereses de los Usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal.

*La Protección y defensa que esta Ley encomienda a la Comisión Nacional, tiene como **objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.**”*

Es aquí donde radica la importancia de la CONDUSEF, como un organismo que busca a través de las diversas facultades que la ley le otorga, la igualdad de las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgándole

herramientas a los primeros para que puedan defenderse de los abusos que comúnmente cometen las segundas.

1.4.1.2.1 Equidad.

De acuerdo con el objetivo prioritario de la Comisión Nacional, la protección y defensa de los intereses de los usuarios de servicios financieros busca la equidad en las relaciones usuario-institución financiera.

La equidad se define como la “justicia del caso particular, Aristóteles sostiene que es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal, es decir, considera a la equidad la corrección de una ley en lo que adolece por su índole general”.¹²

“La aplicación equitativa del derecho constituye una exigencia indeclinable derivada del principio jurídico según el cual la aplicación de la norma general a un caso concreto procede siempre tomar en cuenta las circunstancias concurrentes, para evitar que se llegue a conclusiones injustas. Una norma jurídica general aplicada sin tener en cuenta las circunstancias del caso, conducirá siempre a resultados injustos y, por tanto no queridos por el legislador”¹³.

Es por lo anterior, que la CONDUSEF ha buscado que haya más igualdad entre los prestadores de servicios financieros y el público usuario que los recibe, lo anterior, ha sido así, por las constantes y múltiples violaciones de las cuales han sido objeto los usuarios de servicios financieros, por las propias Instituciones Financieras, siendo la encargada de otorgar al usuario los elementos necesarios para darle seguridad y certeza jurídica dentro del sistema financiero mexicano.

¹² Martínez Morales Rafael, *Diccionario Jurídico General Tomo 2 (D-N)*, México, Iure Editores, 2006, p 534.

¹³ De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, Nota 7, p.270.

1.4.2 Finalidad.

La Finalidad de la Condusef, está prevista en el artículo 5o, primer párrafo de su ley y que a la letra indica:

*“Artículo 5o.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros **tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos, así como supervisar y regular de conformidad con lo previsto en las leyes relativas al sistema financiero, a las Instituciones Financieras, a fin de procurarla protección de los intereses de los Usuarios.***

La Comisión Nacional 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.”

“De acuerdo con lo anterior la CONDUSEF, se encuentra más cerca e inclinada a los intereses del Usuario; sin embargo, su actuación debe ser con un elevado criterio de imparcialidad, especialmente en el procedimiento de arbitraje. Su papel no es el de proteger a ninguno de los extremos de la relación financiera,

simplemente, es el de elevar la actuación de uno de ellos, de cara a los derechos del otro.”¹⁴

Asimismo, busca promover los derechos de los Usuarios de Servicios Financieros, para que estos tengan la posibilidad y la capacidad de enfrentar con conocimiento de causa los abusos de los que son partes; ya que a través de la difusión de sus derechos, ellos podrán objetar los constantes abusos que comenten las Instituciones Financiera, y denunciar dichos abusos ante el órgano competente.

La Condusef busca en todo momento que las instituciones financieras cumplan con la normativa aplicable, procurando la protección de los intereses del público usuario, para un mejor desarrollo del sistema financiero mexicano.

Para el cumplimiento de su finalidad, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros busca a través de la cultura financiera que todo el público conozca un panorama general sobre las autoridades financieras, productos financieros, regulación y características del sistema financiero mexicano, los derechos que tienen frente a las instituciones financieras, los mecanismos a los que pueden acudir en caso de un abuso, entre muchas otras cosas, utilizando diversas herramientas, como por ejemplo, el diplomado de cultura financiera, la semana nacional de educación financiera, cultura financiera, la revista “proteja su dinero”, de las cuales más adelante se abundará.

Además, la CONDUSEF tiene la obligación por mandato de ley de otorgar a todos los usuarios de servicios financieros, asesora técnico jurídica, sobre los servicios que prestan las instituciones financieras, de orientar en caso de dudas

¹⁴ De La Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p.282.

sobre los contratos de adhesión, tarjetas de crédito, seguros, afores, fideicomisos, comisiones, préstamos personales, etc., con la finalidad de que la sociedad mexicana tenga conocimiento, de las obligaciones que tienen las instituciones Bancarias, y los derechos que ellos cuentan frente a estas.

Finalmente, La ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, concede a los usuarios la protección y defensa de sus intereses frente a las Instituciones Financieras, con la finalidad de mantener una equidad frente a dichos organismos públicos, concediéndoles los elementos necesarios, para que puedan acudir ante los tribunales competentes a hacer efectivos sus derechos.

1.5 Facultades.

Se entiende por *facultad* “la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual externa su voluntad”, así como la “aptitud legal que posee un servidor público para conocer, actuar o resolver determinado asunto competencia del órgano gubernamental en el que realiza función pública”¹⁵. Hay que tener en cuenta que, para que un órgano tenga la posibilidad de actuar, la Ley que regula a dicha dependencia debe otorgar o conferir facultades específicas y propias para que persiga sus finalidades y objetivos encomendados por ley.

“La ley es el soporte de todo acto administrativo y esa vinculación se advierte con toda evidencia en la actividad reglada o vinculada. En este acto la actividad administrativa se concreta a una fiel ejecución de la ley, que no

¹⁵ Martínez Morales, Rafael, op. cit., Nota 12, p. 573.

solamente señala el fin a realizar y la autoridad competente para ello, sino que establece, además, cuándo y cómo ésta debe actuar.”¹⁶

En ese sentido, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea, a la aptitud que estos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así, conforme a la disposición Constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello.¹⁷ Por lo tanto, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, otorga a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros diversas facultades para que pueda cumplir con sus objetivos y finalidades, entre las cuales destacamos las siguientes:

FACULTADES DE LA CONDUSEF (Art. 11 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).	
	<ul style="list-style-type: none">✓ Elaboración de estudios de derecho comparado para apoyar a Usuarios e Instituciones Financieras.✓ Celebrar convenios con diversos organismos.

¹⁶ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2º. Curso*. 5ª edición, México, Editorial Oxford, 2005, p. 266.

¹⁷ *Ibidem*, p. 233.

<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la Cultura Financiera 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proporcionar información a los usuarios relacionada con los productos y servicios que ofrecen las instituciones financieras. ✓ Elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los usuarios. ✓ Emitir recomendaciones a las instituciones financieras para mantener un sano desarrollo del sistema financiero mexicano. ✓ Promover mejores sistemas que faciliten el acceso a productos y servicios por parte de los usuarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Consultas y Reclamaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atender y resolver las consultas y reclamaciones presentadas por los usuarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Conciliación y Arbitraje 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el usuario y la institución financiera.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actuar como árbitro en amigable composición o en estricto derecho. ✓ Aplicar las medidas de apremio que establezca la ley que la rige. ✓ Emitir dictámenes de conformidad con lo señalado en la Ley.
<ul style="list-style-type: none"> • Orientación Jurídica y Defensa Legal de los Usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Procurar, proteger y representar individualmente los intereses de los usuarios, en las controversias que tengan con las instituciones financieras ante autoridades administrativas y jurisdiccionales. ✓ Ejercitar la acción colectiva o asumir la representación de la colectividad cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad.
<ul style="list-style-type: none"> • Imponer Sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Imponer sanciones por infracciones a la Ley que la rige. ✓ Imponer sanciones por

	<p>infracciones a los demás ordenamientos que regulan su actividad.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisar y ordenar modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras. ✓ Revisar y ordenar modificaciones a los documentos que utilicen para informar a los usuarios sobre el estado de sus operaciones. ✓ Vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley que la rige, así como determinar los criterios para verificar su cumplimiento. ✓ Supervisar a las instituciones financieras en relación a las normas de protección a los usuarios de servicios financieros.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para que se lleve a cabo el

<ul style="list-style-type: none">• Regulación	<p>cumplimiento de la ley que la rige.</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Procurar que las instituciones financieras cumplan debida y eficazmente sus operaciones y servicios.✓ Regular y supervisar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.✓ Expedir disposiciones de carácter general en las que se establezca la información que deberán proporcionarle las instituciones financieras.✓ Emitir la regulación a la que se sujetaran las instituciones financieras en el ámbito de su competencia.✓ Requerir a las instituciones financieras que tomen las medidas necesarias con la finalidad de evitar la discriminación de cualquier tipo.
--	---

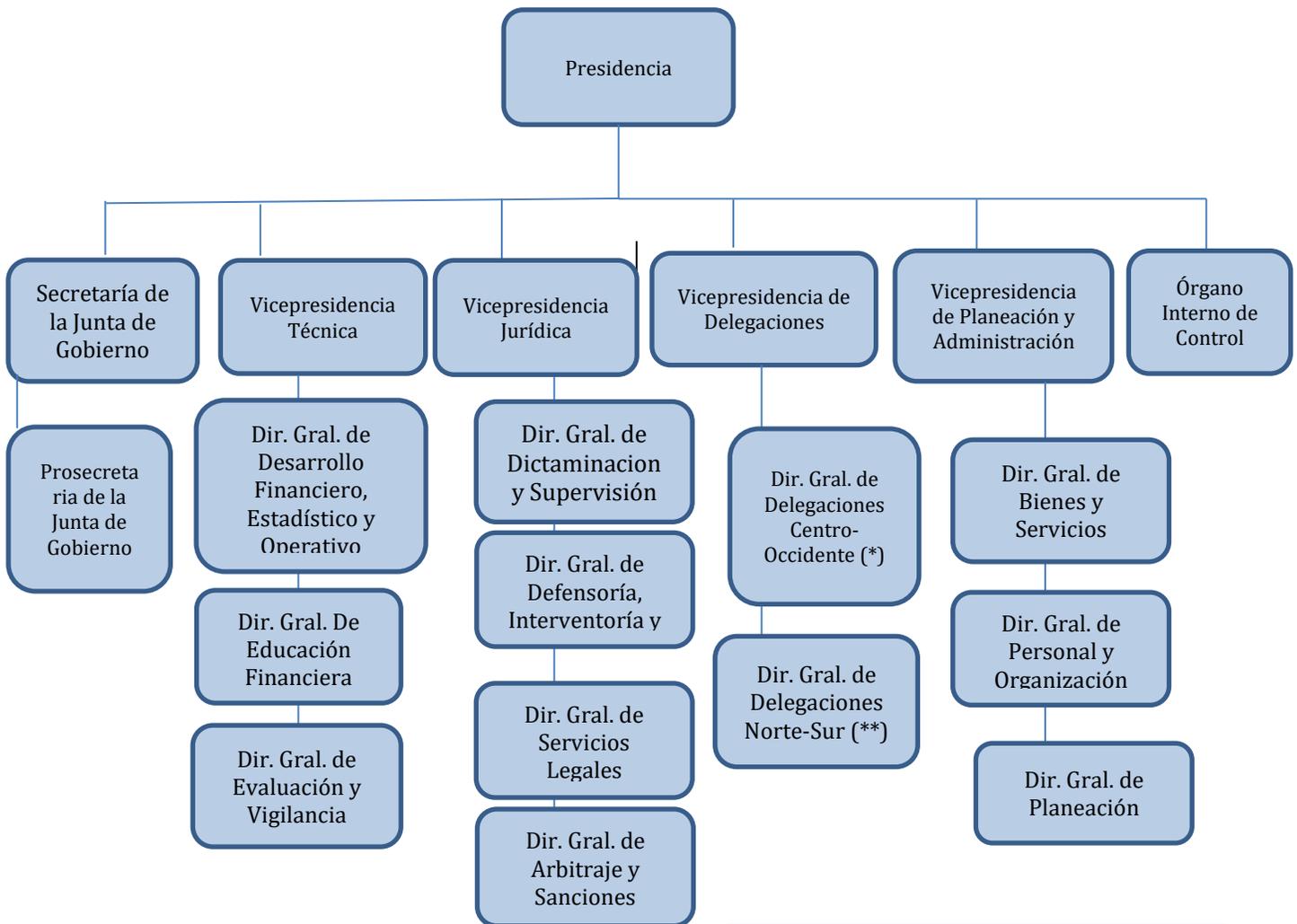
1.6 Estructura Orgánica.

“Para el cumplimiento de sus funciones la CONDUSEF contará con la siguiente estructura orgánica:

- Junta de Gobierno.
- Presidente.
- Vicepresidentes.
- Directores Generales.
- Delegaciones Regionales o en su caso, estatales o locales (unidades desconcentradas y jerárquicamente subordinadas a la administración central). En cada entidad federativa y el Distrito Federal, la CONSUDEF tiene delegaciones para atender las necesidades de los Usuarios.¹⁸

¹⁸ De La Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p.291.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONDUSEF



DELEGACIONES
 (*) Centro-Occidente: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Metropolitana Central, Metropolitana Norte, Metropolitana Sur, Metropolitana Oriente, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas.

DELEGACIONES
 (**) Norte Sur: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad Juárez, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.

En el presente Capítulo, se analizaron los antecedentes de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) hasta su creación en el año de 1999, el marco jurídico que la regula, la naturaleza jurídica de dicha autoridad como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como sus objetivos y finalidades que radican en la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan las instituciones financieras tanto públicas y privadas del sector social, procurando promover, asesorar y defender dichos derechos e intereses y arbitrar las diferencias que puedan existir, además de supervisar y regular a dichas instituciones financieras.

Asimismo, se enunciaron las diversas facultades que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece en su artículo 11, para que la Condusef cumpla con sus objetivos y finalidades, entre las que destacamos la promoción de la cultura financiera, la atención de consultas y reclamaciones, conciliación y arbitraje, orientación jurídica y defensa legal, imposición de sanciones, supervisión y regulación de las instituciones financieras, las cuales serán de análisis a mayor profundidad en el Capítulo Segundo.

Por último, se indicó la Estructura Orgánica de la Condusef, la cual se compone de una Junta de Gobierno, su Presidente, Vicepresidentes, Directores Generales y las Delegaciones Regionales en cada entidad federativa, para atender las necesidades de los Usuarios en toda la República.

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES FACULTADES DE LA CONDUSEF

La Condusef de acuerdo con la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros tiene como facultades principales, las siguientes:

2.1 Promover la Cultura Financiera.

De conformidad con lo que establece el artículo 5 segundo párrafo de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Comisión Nacional procurará el establecimiento de programas educativos y de otra índole con la finalidad de impulsar la cultura financiera, a fin de promover entre los usuarios de servicios financieros sus derechos, para que cuenten con mayor información para su toma de decisiones y la capacidad de enfrentar con conocimiento de causa los abusos de los que son partes, asimismo, a través de estos mecanismos los Usuarios puedan tener un panorama general sobre el Sistema Financiero Mexicano.

Consideró que esta es una de las facultades más importantes con las que cuenta la Condusef, ya que a través de ella se adquieren conocimientos para poder tomar mejores decisiones financieras y con ello incrementar tanto el bienestar personal, familiar y en el país.

La cultura financiera ayuda a que las personas sepan cuidar su dinero así como a utilizar de manera responsable los productos y servicios financieros que las diversas instituciones les brindan, lo cual redundará en un mayor bienestar, lo cual tiene como resultado que las familias tengan una mayor oportunidad de generar los recursos necesarios para tener estabilidad, mejorando su desarrollo,

ya que se generan usuarios más informados y exigentes, lo que promueve que haya mayor competitividad entre las instituciones financieras

La Comisión Nacional con la finalidad de promover la cultura financiera ha implementado diversos mecanismos, entre los cuales se destacan:

2.1.1 El Diplomado en línea de Educación Financiera.

A través de éste diplomado, se busca divulgar y mejorar la educación financiera de la población, impartiendo conocimientos generales sobre las instituciones financieras, los productos que ofrecen y las autoridades que las regulan, asimismo, sobre la evolución del sistema financiero mexicano en el contexto económico actual del país, teniendo como beneficios que se comprenda de una mejor manera el desarrollo económico que ha tenido México en las últimas décadas y se puedan tener mayores herramientas para la toma de decisiones financieras, se dirige preferentemente a personas que hayan cursado la educación media superior.

2.1.2 La Semana Nacional de Educación Financiera.

La Semana Nacional de Educación Financiera (SNEF), es un evento que se celebra cada año en el mes de octubre, en donde las instituciones públicas, educativas, privadas y sociales otorgan a los asistentes información sobre cultura financiera, se presenta como un espacio para difundir los conceptos básicos y herramientas sobre finanzas personales de manera clara, así como los beneficios del uso adecuado de los productos y servicios financieros. En ella se ofrecen conferencias, foros, talleres, obras de teatro, juegos y exposiciones en donde se abordan temas relacionados con las finanzas personales, contando con la

participación de Universidades, Instituciones Financieras, Autoridades y estudiosos del Sistema Financiero Mexicano.

La Condusef, con esto busca que los usuarios entiendan para que sirven, como se usan y como pueden obtener el máximo provecho de los servicios financieros que les son ofrecidos.

2.1.3 Revista “Proteja su Dinero”.

La Revista “Proteja su Dinero”, publicada mensualmente por la Comisión Nacional, está destinada a informar y orientar sobre temas de educación financiera.

En ella, se pueden encontrar diversos artículos en los cuales se explican aspectos más especiales de los productos que ofrecen las instituciones financieras, además de que se resuelven muchas dudas que los usuarios de servicios financieros pudieran tener.

2.1.4 Página de Internet Educación Financiera.

En esta página de internet se ofrece información al público usuario a través de trípticos, folletos, capsulas informativas, material de apoyo educativo entre muchas otras herramientas que la Comisión Nacional pone a disposición de las personas con la finalidad de dotar a las personas de los conocimientos y habilidades necesarias para que en el día a día puedan hacer elecciones razonadas sobre el uso adecuado de productos y servicios financieros.

2.2 Atender Consultas y Reclamaciones.

La Comisión Nacional de conformidad con lo que establece el artículo 11 fracción II de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros tiene dentro de sus facultades el atender las consultas y reclamaciones que los Usuarios de Servicios Financieros formulen en el ámbito de su competencia.

2.2.1 Consultas.

El término consulta encuentra su origen en el vocablo latino *consultus*, que se traduce en “acción y efecto de consultar, es decir, el parecer o dictamen que por escrito o de palabra se pide o se da acerca de algo”.¹⁹.

Por lo anterior, se entiende como consulta a la opinión de la persona que posee los conocimientos necesarios que le permite resolver una duda o inquietud que se le plantea, la CONDUSEF como el ombudsman financiero, atenderá a través de su Centro de Atención Telefónica o a través de las Unidades Especializadas de atención a Usuarios con las que cuentan las instituciones financieras consultas relacionadas con:

- El tipo de productos y/o servicios ofrecidos por las instituciones financieras del país (características del producto, forma de operación, personal que te puede atender en cada institución financiera).

- La forma de operación de la Condusef. (procedimientos de atención a usuarios).

¹⁹ Real Academia Española de la Lengua, <http://lema.rae.es/drae/?val=consulta>.

Las consultas que no son atendidas por la Comisión Nacional son las relacionadas con los costos que cada institución financiera cobra a sus usuarios, por el uso o prestación de sus productos o servicios.

2.1.2 Reclamaciones.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua ²⁰ encuentra el origen de la palabra reclamación en el vocablo latino *reclamatio onis* que se traduce en la “acción y efecto de reclamar, es decir, es la oposición o contradicción que se hace a algo como injusto o mostrando no consentir en ello”.

“Puede afirmarse que la reclamación es una expresión de inconformidad, la cual puede tener o no un fundamento jurídico y, por lo tanto, no requiere más formalidad que la presentación del escrito mediante el cual se haga valer”.²¹

Con la reclamación se busca que la autoridad de respuesta a alguna inconformidad del reclamante y teniendo únicamente la obligación de contestarla, en virtud de lo ordenado por el artículo 8° constitucional.

De esta manera, la reclamación constituye en esencia un particular ejercicio del derecho de petición, pues no tiene más fundamento legal que el referido precepto de nuestra norma primaria, al no estar reglamentada por la ley secundaria.

²⁰ Real Academia Española de la Lengua, <http://lema.rae.es/drae/?val=reclamacion>.

²¹ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 8ª Edición, Porrúa, México, 2009, p. 88.

“Para presentar reclamaciones, el ámbito de acción de la CONDUSEF es aplicable cuando existan diferencias en la interpretación de los compromisos asumidos implícita o explícitamente, derivados de la suscripción del contrato de adhesión a través del cual el Usuario contrató el servicio o adquirió el producto ofrecido por la institución financiera.”²²

“También se atenderán reclamaciones cuando a criterio del usuario, la institución financiera haya actuado de manera indebida, o cuando haya incumplido con lo pactado en los contratos suscritos con el Usuario.”²³

Los usuarios de los servicios financieros tienen el derecho de acudir ante la Condusef, delegaciones de la comisión y ante las unidades especializadas de atención al público usuario de las instituciones financieras, con la finalidad de presentar su reclamación, lo anterior, buscando que la institución financiera rectifique o enmiende determinada acción o hecho que se considera incorrecto o no apegado a los términos de un contrato.

Las reclamaciones ante la Comisión Nacional, deberán presentarse dentro del término de dos años contados a partir del hecho que le dio origen o a partir de la negativa de la Institución Financiera para satisfacer las pretensiones del Usuario por comparecencia del afectado ya sea de forma escrita o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los requisitos que marca el artículo 63 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

- Nombre y domicilio del reclamante.

²² De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p. 284

²³ Ídem.

- Nombre y domicilio del representante o persona que promueva en su nombre, así como el documento en que conste dicha atribución.
- Descripción del servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación.
- Nombre de la Institución Financiera contra la que se formula la reclamación.
- Documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación.

La Comisión Nacional no atenderá las reclamaciones derivadas de las variaciones que se presenten en las tasas de interés que se pacten entre el Usuario y la Institución Financiera, cuando sea a consecuencia de las condiciones generales observadas en los mercados, asimismo podrá rechazar de oficio las reclamaciones que sean notoriamente improcedentes, no obstante lo anterior podrá suplir la deficiencia de las reclamaciones presentadas por los usuarios.

Podrán presentarse reclamaciones conjuntas por los Usuarios que presenten problemas comunes con una o varias Instituciones Financieras, debiendo elegir uno o varios representantes comunes.

La presentación de reclamación ante la Comisión Nacional interrumpirá la prescripción de las acciones legales correspondientes hasta la conclusión del procedimiento.

Se correrá traslado a la Institución Financiera de la reclamación presentada dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de su recepción, adjuntando la documentación que el Usuario hubiere presentado, señalándose fecha para la realización de la audiencia de conciliación respectiva.

2.3 Conciliación y Arbitraje

2.3.1 Conciliación

La palabra conciliación proviene del latín *conciliato, conciliationis* que hace alusión a la “acción de conciliar”,²⁴ la cual a su vez es entendida como la actuación de un sujeto que pone de acuerdo los ánimos de los que estaban opuestos entre sí.

La conciliación desde un punto de vista legal puede definirse, como “el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante una controversia sobre aplicación o interpretación de sus derechos, con el objeto de evitar un juicio o bien de ponerle fin”,²⁵ asimismo también debe entenderse como el “ponerse de acuerdo en un punto divergente, con la intervención de un tercero que induce a ello a las partes.”²⁶

Las partes que intervienen en la conciliación realizada ante la CONDUSEF son:

- ✓ El conciliador quien es aquel funcionario público de la CONDUSEF, facultado para realizar propuestas de solución al conflicto.
- ✓ El usuario de servicios financieros, que es quien se inconforma con el actuar de la institución financiera.
- ✓ La institución financiera, es quien ha incumplido alguna de las obligaciones para con el usuario.

²⁴ Real Academia Española de la Lengua, <http://lema.rae.es/drae/?val=conciliacion>

²⁵ Flores García, Fernando, *Arbitraje, Conciliación, Amigable Composición*, Revista de la Facultad de Derecho de México, Numero 201, 1995, p. 76.

²⁶ Martínez Morales, Rafael, op. cit., Nota 12, p. 209.

“La finalidad de esta etapa conciliatoria es la de solucionar controversias en paz y con justicia oportuna, lo que evita juicios innecesarios, con la ventaja que de ello deriva, acordes al principio de economía procesal que debe asumir toda impartición de justicia.”²⁷

“La conciliación ante la CONDUSEF, es un mecanismo a través del cual, las partes (institución financiera y usuario) entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, originada en una relación derivada de una operación de las calificadas por la LPDUSF como de servicios financieros, (depósitos, créditos, servicios, intermediación bursátil, operaciones de seguros, fianzas, etc.) ponen fin a sus diferencias.”²⁸

De conformidad con lo que establece el artículo 11 fracción III de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la Comisión Nacional tiene dentro de sus facultades el llevar a cabo el procedimiento de conciliación entre el Usuario y la Institución Financiera, así como entre una Institución Financiera y varios Usuarios, exclusivamente en los casos en que estos hayan contratado un mismo producto o servicio mediante la celebración de un solo contrato, para lo cual deberán elegir al efecto uno o varios representantes formales.

La conciliación se llevará a cabo en asuntos por cuantías totales inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de Instituciones de Seguros cuya cuantía total deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión (Artículo 68, fracción I, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros), y se desahogará de la siguiente manera:

²⁷ De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p.1474.

²⁸ *Ibidem*, p. 1475.

Procedimiento de Conciliación de la Condusef (Art.68 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros)	
<ul style="list-style-type: none"> • Citación a la audiencia de conciliación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Nacional cita a las partes a la audiencia de conciliación a celebrarse dentro de los 20 días hábiles siguientes a que el usuario haya presentado la reclamación.
<ul style="list-style-type: none"> • Informe escrito de la Institución Financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • La institución financiera, a través de su representante, presentará un informe por escrito con anterioridad o hasta el momento en que se celebre la audiencia de conciliación. • En el informe deberá responder de manera razonada a todos y cada uno de los hechos de la reclamación, adjuntando los elementos que considere pertinentes para sustentarlo.

<ul style="list-style-type: none"> • Inasistencia de las partes 	<ul style="list-style-type: none"> • En caso de que el usuario no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los 10 días hábiles siguientes a su celebración justificación de su inasistencia, se acordará como falta de interés y no podrá presentar otra ante la Comisión Nacional por los mismos hechos. • En caso de que la institución financiera no acuda a la audiencia de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se le emplazará a una segunda audiencia, si vuelve a faltar se le impondrá una nueva sanción.
<ul style="list-style-type: none"> • Diferimiento de la audiencia 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Nacional podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de alguna de las partes la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones. • Se señalará nueva fecha la cual se llevará dentro de los 10 días hábiles siguientes.

	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de presentación del informe por parte de la institución financiera no la diferirá. • La Comisión Nacional cuando así lo considere pertinente podrá requerir a la institución financiera información adicional, difiriendo la audiencia para que en una nueva fecha la presente.
<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia de Conciliación 	<ul style="list-style-type: none"> • En la audiencia, se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, por lo que el conciliador formulará propuestas de solución de la controversia. • En caso de que las partes lleguen a un acuerdo, se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante. • La Comisión Nacional le explicará al usuario los efectos y alcances de dicho acuerdo, si después de eso decide aceptarlo, se firmará por ambas

	<p>partes y la Condusef, fijándose un término para su cumplimiento,</p> <ul style="list-style-type: none"> • El convenio firmado por las partes tiene fuerza de cosa juzgada y trae aparejada ejecución. • En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, el conciliador deberá consultar el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral en Materia Financiera e invitara a someterse al arbitraje en caso de que no lo deseen se dejaran a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los Tribunales competentes o en la vía que proceda.
--	---

Lamentablemente, el procedimiento conciliatorio que se brinda en la Condusef, es inoperante, ya que en la mayoría de las ocasiones, las instituciones financieras no desean convenir, optando porque sus derechos se dejen a salvo para que se hagan valer ante los tribunales competentes.

De acuerdo con los datos estadísticos proporcionados por la Condusef en su página de internet, a octubre de 2015, solo el 35.8% de los asuntos en los que

se llevó procedimiento conciliatorio, se logró llegar a un convenio conciliatorio, lo cual equivale a 8,566 de un total de 29,861 reclamaciones.²⁹

2.3.2 Arbitraje

El tratadista BECERRA BAUTISTA, precisa que la raíz etimológica del vocablo árbitro deriva del latín *arbiter*, entendiéndose por esta acepción:

*“árbitro es el escogido, por honoríficas razones, por aquéllos que tienen una controversia, para que la dirima, basado en la buena fe y la equidad”*³⁰.

“El arbitraje constituye una institución jurídica que permite a los particulares que a ella recurren, dirimir su controversia, a través de una resolución confiable fundada en la buena fe y en la equidad del árbitro.”³¹

“Un requisito indispensable para el éxito del arbitraje lo constituye que las partes en litigio actúen de buena fe.”³²

“El procedimiento arbitral, desde el punto de vista meramente estructural, constituye una relación jurídica triangular, en cuya cúspide se encuentra el árbitro quien conoce el litigio, lo tramita y resuelve, según lo convenido por las partes y lo preceptuado por la ley; y por otro lado se encuentran las propias partes, que ponen en conocimiento del árbitro su controversia, su deseo de someterse a su jurisdicción, basado ello en la confianza y la buena fe.”³³

²⁹ <http://www.condusef.gob.mx/index.php/estadistica-oficial/acciones-de-defensa-al-usuario/resolucion-de-asuntos-concluidos>.

³⁰ Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*. 17ª Edición, Porrúa, México, 2000, p.17.

³¹ De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p. 1486.

³² Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 7ª Edición, Trillas, México, 2005, p.258.

³³ De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p. 1488.

Por lo tanto las partes en el arbitraje que se lleva en la CONDUSEF son:

- ✓ Arbitro (CONDUSEF o un Tercero) quien conoce la controversia, lo tramita y lo resuelve según lo convenido por las partes (amigable composición) y lo preceptuado por la ley (en estricto derecho).
- ✓ El reclamante (usuario de servicios financieros) quien presenta al árbitro sus pretensiones y las razones de derecho que a su juicio le asisten.
- ✓ La demandada (institución financiera), es quien busca desvirtuar las pretensiones del reclamante.

El artículo 5 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece dentro de las finalidades de la Comisión Nacional *el arbitrar de manera imparcial las diferencias que se susciten entre los Usuarios y las Instituciones Financieras.*

En caso de que las partes no logren resolver su controversia la Comisión Nacional las invitará a someterse al arbitraje el cual puede ser de dos tipos, en amigable composición o en estricto derecho.

2.3.2.1 Arbitraje en amigable composición.

En el arbitraje en amigable composición las partes facultarán, a su elección, a la Comisión Nacional o a alguno o algunos de los árbitros propuestos por ésta, para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada, y fijarán de común acuerdo y de manera específica las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, estableciendo las etapas, formalidades, términos y plazos a que deberá sujetarse el arbitraje.

“En esta modalidad del procedimiento arbitral, el árbitro (amigable componedor) resuelve la controversia bajo el principio de lo equitativo, es decir, el tercero que conoce del asunto y tendrá la libertad de resolver la controversia en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada. Conciencia y buena fe se define como la obligación de conducirse con honrada y concienzudamente en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra del mismo. En consecuencia se entiende por buena fe, el que el árbitro puede dictar el laudo según las reglas de la equidad y la justicia, y su decisión se le denomina fallo en conciencia.”³⁴

“CABANELLAS al referirse al amigable componedor nos expresa: *“El hombre de confianza, equidad y buen sentido que las partes eligen para decidir, según su leal saber entender, alguna contienda entre ellos, y que no quiere someter a los tribunales, se le conoce también con el nombre de arbitadores y jueces de avenencia”*.³⁵

2.3.2.2 Arbitraje en estricto derecho.

“También conocido como estricto iure y es el que se da cuando los árbitros se ven constreñidos a resolver la controversia atendiendo a las reglas de derecho positivo ya sean sustantivas o adjetivas. Este tipo de arbitraje es el más recurrido en la actualidad porque trae mayor seguridad jurídica a las partes y favorece el tráfico jurídico.”³⁶

El arbitraje en estricto derecho las partes facultarán, a su elección, a la Comisión Nacional o a alguno o algunos de los árbitros propuestos por ésta, a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales

³⁴ De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p. 1492.

³⁵ Ídem.

³⁶ Ibídem, p. 1494.

aplicables, y determinarán las etapas, formalidades, términos y plazos a que se sujetará el arbitraje, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

El procedimiento de arbitraje en estricto derecho se desahogara de la siguiente manera:

Procedimiento de Arbitraje de la Condusef (Art. 75 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).	
<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de la demanda (“acto procesal por el que un individuo inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante un órgano jurisdiccional”)³⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • La demanda se presentará dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de 9 días hábiles, a falta de acuerdo, se presentará dentro de los 6 días hábiles siguientes a la notificación. • El actor deberá acompañar al escrito la documentación en que funde su acción y las pruebas.
<ul style="list-style-type: none"> • Contestación de demanda (“acto 	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no

³⁷ Martínez Morales, Rafael, op. cit., Nota 16, p. 411.

<p>jurídico del presunto responsable por medio del cual da respuesta a la pretensión del actor, dentro del proceso”)³⁸</p>	<p>podrá exceder de nueve días, a falta de acuerdo dentro de los seis días hábiles siguientes a la notificación de la misma.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El demandado acompañara a su escrito la documentación en la que funde sus excepciones y defensas, así como sus pruebas.
<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas (“forma de verificar un hecho o acto, la cual puede tener consecuencias jurídicas”).³⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Salvo convenio expreso de las partes, contestada la demanda o transcurrido el tiempo para hacerla, se abrirá el juicio a prueba de quince días hábiles, de los cuales cinco serán para su ofrecimiento y los diez restante para su desahogo. • El plazo señalado anteriormente podrá ser ampliado por una vez. • Concluido el plazo o la prórroga otorgada por el árbitro solo serán admitidas las pruebas supervenientes.

³⁸ Ibídem, p. 252.

³⁹ Ibídem, p. 964.

<ul style="list-style-type: none"> • Alegatos (“Exposición de argumentos en apoyo a una pretensión en un juicio”)⁴⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgaran ocho días comunes para formular alegatos a las partes. • 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. • En caso de que no exista promoción de las partes en un lapso de más de sesenta días contado a partir de la notificación de la última actuación, operara la caducidad de la instancia.
<ul style="list-style-type: none"> • Laudo (“Decisión emitida por un árbitro o amigable componedor, 	<ul style="list-style-type: none"> • Una vez analizadas y valoradas las pruebas y alegatos aportados por las partes, se emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por el usuario, en caso de que el laudo emitido condene a la Institución Financiera una vez que quede firme esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contado a

⁴⁰ Ibídem, p.45

<p>para dirimir un conflicto sometido a su consideración”)⁴¹</p>	<p>partir de la notificación para su cumplimiento o ejecución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El laudo así como las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución solo admitirán como medio de defensa el Juicio de Amparo. • Para verificar el cumplimiento de los laudos, la Comisión Nacional requerida al Director General o al funcionario que realicé las actividades de este, para que compruebe dentro de las setenta y dos horas siguientes haber pagado o restituido el servicio financiero demandado.
---	--

2.3.2.3 Sistema Arbitral en Materia Financiera.

Con la reforma realizada el 10 de enero de 2014, se adicionaron diversos artículos a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, estableciéndose el Sistema Arbitral en Materia Financiera.

⁴¹ Ibídem, p. 746

A través de este sistema, las instituciones financieras, podrán otorgar al público Usuario, la facilidad de solucionar mediante el arbitraje, controversias futuras sobre operaciones y servicios previamente determinados, dichas determinaciones serán hechas del conocimiento público por los instrumentos que determine la Comisión Nacional, las cuales constituirán ofertas públicas.

Las ofertas públicas del Sistema Arbitral en materia financiera que emitan las instituciones financieras para la solución de controversias futuras originadas por operaciones o servicios contratados por los Usuarios, se inscribirán en el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral, que tendrá a su cargo la Comisión Nacional.

Las solicitudes de registro que efectúen las instituciones financieras deberán contener:

- Sometimiento expreso al arbitraje.
- Indicación de por lo menos tres productos o servicios financieros (una vez registrados se entenderá que son por tiempo indefinido, sin embargo podrá revocarse su inscripción a solicitud de la institución financiera en cualquier momento).

2.3.2.4 Laudo Arbitral.

“Se entiende por laudo, la decisión definitiva dictada por el árbitro para resolver el conflicto sometido al arbitraje.”⁴²

⁴² Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*. 9ª Edición, Oxford University Press, México, 2003, p.349.

“El acto final que practicará la Comisión Nacional o el árbitro tercero es justamente el objetivo que las partes tuvieron, es decir un laudo arbitral.”⁴³

El laudo, se aprobará por el Comité Arbitral Especializado que se integrará por servidores públicos de la propia Comisión Nacional, de las Comisiones Nacionales (CNBV, CNSF y CONSAR), y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en su caso árbitros independientes.

La Comisión Nacional al resolver la reclamación, lo deberá hacer de conformidad con las reglas del derecho positivo vigente, salvo que en el convenio se le encomiende la amigable composición en donde, el fallo debe ser, en conciencia y buena fe.

Lo anterior, quiere decir que el laudo podrá pronunciarse con a pego a derecho o de acuerdo a la equidad, esto es, sin emitirlo conforme a las reglas del derecho positivo vigente, actuando el árbitro como amigable componedor.

2.3.2.4.1 Laudo en estricto derecho.

Se deriva del juicio arbitral, con la característica primordial de que se efectúa conforme a la Ley, es decir, que el árbitro para dictar su resolución se sujeta a las normas de derecho, esto es, existe un sometimiento a las reglas impuestas por el régimen o sistema jurídico, en el caso del arbitraje de la Comisión Nacional se aplica la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

⁴³ De La Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p.1499.

2.3.2.4.2 Laudo en Amigable Composición.

También proviene del procedimiento arbitral, sin embargo, aquí el árbitro tiene el libre albedrío para dirimir el conflicto, es decir, podrá resolver el asunto, conforme a conciencia, buena fe y justicia no dando lugar al sometimiento que se detalló con anterioridad, sino que se da solución al litigio confiando en el buen criterio del árbitro que lo conozca.

De acuerdo con las estadísticas publicadas en la página de internet de la Condusef, al mes de octubre de 2015, no se ha resuelto ningún arbitraje favorable a un usuario y en totalidad solo se han resuelto 2 con resolución desfavorable al usuario.⁴⁴

La figura del arbitraje al igual que la de la conciliación ha sido inoperante, pocos arbitrajes se han llevado a cabo en la Condusef, lo que hoy en día se busca cambiar con el Sistema Arbitral en materia financiera ya que se pretenden otorgar facilidades a los usuarios que tengan alguna controversia con las instituciones financieras para que a través del arbitraje se puedan solucionar dichas diferencias.

2.4 Dictamen.

De acuerdo a lo que establece el artículo 68 Bis I de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se entiende por dictamen como la valoración técnica y jurídica que realiza la CONDUSEF, con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente de que se trate, este se emitirá cuando las partes no se sometan al arbitraje y siempre que del expediente a juicio de la Comisión Nacional se permita suponer la procedencia de lo reclamado, y en caso de que en el dictamen se consigne una obligación

⁴⁴ <http://www.condusef.gob.mx/index.php/estadistica-oficial/acciones-de-defensa-al-usuario/resolucion-de-asuntos-concluidos>

contractual incumplida, cierta, exigible y líquida a juicio de la Comisión Nacional se considerará título ejecutivo no negociable en favor del Usuario.

Actualmente en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se aprecian dos tipos de dictámenes:

- ✓ Dictamen como una simple valoración técnica y jurídica (solo se emite en asuntos cuyas cuantías son menores a tres millones de unidades de inversión y en el caso de instituciones de seguros deberá ser inferior a seis millones de unidades de inversión)
- ✓ Dictamen como título ejecutivo no negociable (consigna una obligación incumplida, cierta, líquida y exigible, solo se emitirá en asuntos cuya cuantía son menores a cincuenta mil unidades de inversión y en el caso de instituciones de seguros deberá ser inferior a cien mil unidades de inversión).

La Condusef contará con un término de sesenta días hábiles para expedir el dictamen correspondiente.

2.5 Orientación Jurídica y Defensa Legal de los Usuarios.

La palabra orientar significa “informar a alguien de lo que ignora y desea saber, del estado de un asunto o negocio para que sepa mantenerse en él”⁴⁵.

La Comisión Nacional tiene dentro de sus facultades el informar a los usuarios de servicios financieros sobre cualquier cuestión relacionada con los productos y servicios que las instituciones financieras ofrecen.

⁴⁵ Real Academia Española de la Lengua, <http://lema.rae.es/drae/?val=orientar>

El ombudsman financiero tiene dentro de sus facultades brindar defensoría legal a los Usuarios que lo soliciten, absteniéndose de prestar el servicio en aquellos casos en los cuales los Usuarios se hayan sometido a un procedimiento arbitral en los cuales la Comisión Nacional actúe como árbitro, dicho servicio se brindará a través del cuerpo de Defensores con el que cuente la Comisión Nacional.

Los usuarios que deseen obtener el servicio de orientación jurídica y defensoría legal gratuita están obligados a comprobar a la Comisión Nacional que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un abogado especializado en la materia que atienda sus intereses, para lo cual en caso de estimarlo necesario mandará practicar los estudios socioeconómicos necesarios para comprobar que el usuario en verdad no tenga la posibilidad de contratar un defensor particular.

En caso que al Usuario no se le brinde la orientación jurídica y la defensoría legal, la Comisión Nacional por única vez le orientara y asesorara para la defensa de sus intereses, contra dicha resolución no procederá recurso alguno.

De acuerdo a lo que establece el Numeral 10 de las Bases y Criterios a las que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la defensoría legal gratuita, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 02 de noviembre de 2001, el servicio de defensoría legal gratuita se prestara preferentemente a:

- Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos;
- Los trabajadores jubilados o pensionados, así como a sus cónyuges;
- Las personas con discapacidad física o enfermedad terminal;
- Los trabajadores eventuales o subempleados;

- Las personas que por cualquier razón económica o social tengan la necesidad de dicho servicio.

La Defensoría Legal que brinda la Comisión Nacional de conformidad al numeral 27 de las Bases y Criterios que rigen dicho servicio, se proporcionará en los siguientes términos:

- Será totalmente gratuita, corriendo a cargo del Usuario únicamente los gastos que se generen dentro del juicio y las costas en caso de que la resolución le fuere adversa.
- Se promoverá por propio derecho del Usuario.
- El domicilio para recibir notificaciones durante el procedimiento será el del propio Usuario.
- El Usuario proporcionará al defensor todos los documentos necesarios para el desahogo del procedimiento, debiendo acudir con el Usuario cada que se le requiera.

De la totalidad de defensorías legales otorgadas al mes de octubre de 2015, el 99.3% se resolvió con una sentencia favorable para el usuario.⁴⁶

2.6 Acciones Colectivas.

De conformidad con la reforma realizada a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros el 30 de agosto de 2011, la Comisión Nacional, así como cualquier otro legitimado, a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrá cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad de Usuarios, ejercitar la acción colectiva o asumir la representación de la colectividad

⁴⁶ <http://www.condusef.gob.mx/index.php/estadistica-oficial/acciones-de-defensa-al-usuario/resolucion-de-asuntos-concluidos>.

de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.(Artículo 92 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).

“Una acción colectiva es la acción promovida por un representante (legitimación colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto del litigio), y cuya sentencia obligará al grupo como un todo, (cosa juzgada).”⁴⁷ Esta figura permite la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad y de la cual se abundará en su análisis más adelante en los siguientes capítulos.

De acuerdo a lo que establece el artículo 18, fracción XXIX, del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, corresponde a la Dirección General de Defensoría, Interventoría y Consultiva, a través de la Dirección de Defensa a Usuarios, el ejercicio de las acciones colectivas en nombre de los Usuarios, que determine el Comité de Acciones Colectivas, así como de informar a dicho comité sobre el avance y seguimiento de los juicios que se interpongan en dicha materia.

Sin embargo, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, no establece el mecanismo a través del cual una colectividad de usuarios de servicios financieros, puedan acudir a la Condusef para solicitar el ejercicio de una acción colectiva, lo cual hace complicado que se pueda dar cumplimiento con dicha facultad.

⁴⁷ Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2004, p. 31.

2.6.1. Comité de Acciones Colectivas.

El Comité de Acciones Colectivas conforme al artículo 39 bis, del Estatuto Orgánico que rige a la Comisión Nacional, será un órgano colegiado que analizará la procedencia, determinará la estrategia y aprobará los asuntos en los que se ejercitarán las acciones colectivas de los Usuarios, considerando los alcances jurídicos, políticos y sociales, así como el impacto en el desarrollo del sistema financiero mexicano.

Estará conformado por:⁴⁸

- Presidente:

El Vicepresidente Jurídico; quien, en caso de ausencia, será suplido por el Director General de Servicios Legales.

- Secretario:

El titular de la Dirección General de Defensoría, Interventoría y Consultiva; quien, en caso de ausencia, será suplido por el titular de la Dirección de Defensa a Usuarios.

- Vocales:

El titular de la Vicepresidencia Técnica; quien, en caso de ausencia, será suplido por cualquiera de los Directores Generales de su adscripción.

⁴⁸ Lineamientos y Políticas para la Integración y Funcionamiento del Comité de Acciones Colectivas de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, http://intranet.condusef.gob.mx/sitioweb/Normatemas/archivo_normateca/LINEAMIENTOS_INTEGRA_FUNCIONAMIENTO_CAC_23052012.pdf

El titular de la Vicepresidencia de Delegaciones; quien, en caso de ausencia, será suplido por cualquiera de los Directores Generales de su adscripción.

El titular de la Dirección General de Servicios Legales; quien, en caso de ausencia, será suplido por cualquiera de los Directores de su adscripción.

El titular de la Dirección General de Dictaminación y Supervisión, quien, en caso de ausencia, será suplido por cualquiera de los Directores de su adscripción.

- Invitados:

Los titulares de las áreas sustantivas y de apoyo que estén relacionados con los temas aprobados para el desahogo en el orden del día de la sesión respectiva.

- Invitados Especiales:

Los funcionarios que hayan analizados y elaborado los proyectos que se presenten para aprobación del Comité, o cualquier otro funcionario, con el fin de brindar a los miembros del Comité elementos técnicos y jurídicos suficientes para emitir su voto.

Dicho Comité sesionará cuando detecte o considere que es procedente tutelar las pretensiones que correspondan a una colectividad de personas, mediante acciones colectivas.

Como se puede apreciar si bien están los lineamientos para que un Comité de Acciones Colectivas pueda determinar la procedencia de una acción colectiva, el público en general no conoce la manera en que pueda acercarse a la Condusef, a reclamar el ejercicio de una acción colectiva, lo cual complica que dicho órgano colegiado cumpla con su finalidad.

2.7 Imponer Sanciones a las Instituciones Financieras.

Se entiende como sanción administrativa “la consecuencia jurídica de una infracción”⁴⁹.

“En términos generales la sanción se define como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, a las violaciones de la ley y representa la efectividad de ésta; generalmente, se pretende, a través de la sanción asegurar el cumplimiento de los deberes que a cargo de las personas establecen las leyes.”⁵⁰

“La facultad sancionadora asignada por Ley a las diversas autoridades administrativas de regulación, control y supervisión de las entidades financieras constituye un instrumento adicional para alcanzar los objetivos que las leyes respectivas persiguen, como son entre otros:

- ✓ El adecuado desarrollo del mercado financiero;
- ✓ La transparencia de las operaciones; y

⁴⁹ Martínez Morales, Rafael, op. cit., Nota 17, p. 1040.

⁵⁰ De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p. 1292.

- ✓ La protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros.”⁵¹

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en su artículo 11 fracciones XXI y XXXVIII establece lo siguiente:

“Artículo 11.- La Comisión Nacional está facultada para:

...

XXI. Imponer las sanciones establecidas en esta Ley;

...

XXXVIII. Imponer sanciones administrativas en el ámbito de su competencia por infracciones a las Leyes que regulan las actividades e Instituciones Financieras, sujetas a su supervisión, así como las disposiciones que de ella emanen.”

De lo anterior se desprende que la Comisión Nacional puede sancionar tanto por incumplimientos a la Ley que la rige, como por incumplimientos a las leyes que regulan las actividades que realizan las Instituciones Financieras como lo son las que se encuentran la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la Ley de Instituciones de Crédito y Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

⁵¹ *Ibíd*em, p.1293.

2.7.1 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

La Comisión Nacional de conformidad con el artículo 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros está facultada para imponer las siguientes sanciones tomando como base el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción:

SANCIONES QUE IMPONE LA CONDUSEF A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS (Art. 94 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).	
<ul style="list-style-type: none">• Por no proporcionar la información o documentación que la Comisión le solicite para el cumplimiento de su objeto.• A la SOFOM, E.N.R., que no proporcione la información relacionada con sus operaciones financieras.	<ul style="list-style-type: none">✓ Multa de 200 a 1000 días de salario.
	<ul style="list-style-type: none">✓ Multa hasta por el importe de lo reclamado por el usuario, siempre que dicho importe sea menor a diez mil unidades de inversión, y si el importe de lo

<ul style="list-style-type: none"> • Incomparecencia a la audiencia de conciliación 	<p>reclamado es mayor o igual, se le impondrá la multa de diez mil unidades de inversión.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Multa de 300 a 1500 días de salario en caso de que la reclamación no tenga monto alguno.
<ul style="list-style-type: none"> • No registrar o no constituir el pasivo contingente o la reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir. • No acreditar o no acreditar en tiempo haber registrado el pasivo contingente o la constitución e inversión de la reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Multa de 250 a 3000 días de salario.
<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento del laudo arbitral 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Multa de 100 a 1000 días de salario.

<ul style="list-style-type: none"> • No contar con Unidad Especializada. • No presentar el informe trimestral sobre las consultas, reclamaciones y aclaraciones atendidas y recibidas. • Cobren comisiones no reportadas a la Comisión Nacional. • Celebre convenios en los que registra al Usuario contratar con otra institución financiera. • No atender la orden de suspensión sobre los servicios y productos que ofrezca. • No atender las disposiciones de carácter general que emita la Comisión Nacional en materia de servicios, contratos de adhesión y documentos en los que se informe al Usuario sobre el estado que guardan las operaciones y servicios contratados. 	<p>✓ Multa de 500 a 2000 días de salario.</p>
---	---

<ul style="list-style-type: none"> • No modifique sus contratos de adhesión utilizados para la celebración de sus operaciones a fin de evitar prácticas abusivas • No modificar los documentos en los que se informe al Usuario sobre el estado que guardan las operaciones y servicios contratados. • No proporcionen la información, documentos o elementos que la Comisión Nacional solicite y que se encuentre relacionada con la reclamación presentada por el Usuario. • Omita presentar el informe de ley, o no de respuesta de manera razonada a todos y cada uno de los hechos de la reclamación. • No presente la información adicional que le sea solicitada. • Incumplimiento de convenio. • Realizar actividades que se aparten de las sanas prácticas. 	

<ul style="list-style-type: none"> • Enviar publicidad a Usuarios inscritos en el REUS. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Multa de 250 a 2000 días.
--	---

Asimismo de conformidad con la facultad que le establece el artículo 11 fracción XXXVIII de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Comisión Nacional puede imponer diversas sanciones que se encuentran en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, Ley de Instituciones de Crédito y Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, entre las cuales están las siguientes:

2.7.2 Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Esta Ley, establece las sanciones que corresponde imponer a la Comisión Nacional a las Entidades Financieras que incumplir lo dispuesto en la misma y en las disposiciones de carácter general emitidas por esta Autoridad, entendiéndose como Entidad Financiera a las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple reguladas y no reguladas, a las sociedades financieras populares, a las sociedades financieras comunitarias y a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, a las entidades financieras que actúen como fiduciarias en fideicomisos que otorguen préstamo o financiamiento al público y a las uniones de crédito. (Artículo 3, fracción IX, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros).

SANCIONES QUE IMPONE LA CONDUSEF A LAS ENTIDADES FINANCIERAS
(Art. 41, 42, 43 y 43 Bis de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los
Servicios Financieros).

<ul style="list-style-type: none"> • Por infringir cualquier disposición de esta Ley cuya conducta no compete sancionar a otra de las Autoridades, y que no correspondan a las conductas infractoras de los artículos 42 y 43. • Por infringir las disposiciones de carácter general que emita la Comisión Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Multa de 200 a 2000 días de salario.
<ul style="list-style-type: none"> • No contar en sucursales, establecimientos e internet información actualizada de sus comisiones. • No expresar en términos anuales sus tasas de interés ordinarias y moratorias. • Que sus contratos de adhesión incumplan con lo establecido en esta Ley y en las Disposiciones de Carácter general que emita la Comisión Nacional. • Difundan publicidad engañosa. • Expidan estados de cuenta o 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Multa de 2000 a 5000 días de salario.

<p>comprobantes de operación que no cumplan con la Ley o las disposiciones de carácter general.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No envíen sus contratos adhesión a la Comisión Nacional. • Eleven el límite de crédito, préstamo o financiamiento revolvente asociado a una tarjeta. • Apliquen tasas de interés no convenidas. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Realice cargos adicionales a sus clientes por la terminación de los contratos que tenga celebrados. • No modifiquen sus contratos de adhesión. • No acaten la orden de la Comisión Nacional de suspender el uso de contratos de adhesión. • Cobren comisiones distintas a las pactadas. • No suspendan su publicidad. • No modifiquen sus estados de cuenta. • No incorporen el CAT en la 	<p>✓ Multa de 4000 a 20000 días de salario.</p>

<p>publicidad o en contratos de adhesión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realicen prácticas discriminatorias. • Otorguen crédito, préstamo o financiamiento a menores de edad. • No den respuesta oportuna a las reclamaciones de su cliente. • Cobren comisiones por sobregiro o intento de sobregiro en un crédito, préstamo o financiamiento. • Condicionen la contratación de una operación o servicio. • Por no suspender la celebración de nuevas operaciones. 	
--	--

2.7.3 La Ley de Instituciones de Crédito.

De acuerdo con esta Ley, corresponde a la Condusef imponer sanciones a las Instituciones de Crédito de acuerdo a lo que establece su artículo 108 Bis 2, fracciones I, incisos a) y b), y II.

<p style="text-align: center;">SANCIONES QUE IMPONE LA CONDUSEF A LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO</p> <p>(Art. 108 Bis 2, fracciones I, incisos a) y b) de la Ley de Instituciones de Crédito.</p>
--

<ul style="list-style-type: none"> • Que no realicen las acciones conducentes para que sus clientes puedan dar por terminados los contratos de adhesión que hayan celebrado. • Realicen actividades que se aparten de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de sus operaciones y servicios financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Multa de 200 a 2000 días de salario.
<ul style="list-style-type: none"> • No cumplan con los requisitos que establece la Comisión Nacional con relación a las cuentas propias que se abran para la asistencia en caso de catástrofes naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Multa de 5000 a 20000 días de salario.

2.7.4 Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

Esta Ley en su artículo 68 establece las sanciones que le corresponden imponer a la Comisión Nacional por incumplimientos a la normativa en que incurran las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades No reguladas.

SANCIONES QUE IMPONE LA CONDUSEF A LAS SOFOMES E.N.R. (Art. 68 de la Ley de para Regular las Sociedades de Información Crediticia).	
<ul style="list-style-type: none">• Se abstengan de utilizar claves de prevención, de observación o los manuales operativos.• Omitan enviar a las Sociedades de Información Crediticia el original de la autorización de su cliente.• Omitan proporcionar al Cliente los datos obtenidos por la Sociedad de Información Crediticia.• Se abstengan de realizar de inmediato las modificaciones en su base de datos relativas a la aceptación total o parcial de lo señalando en la reclamación presentada por el Cliente o no lo notifique a la Sociedad que haya	<ul style="list-style-type: none">✓ Multa de 100 a 1000 días de salario.

<p>mandado la reclamación y deje de remitirle a ésta la corrección efectuada en su base de datos.</p> <ul style="list-style-type: none">• No informen en el plazo establecido, a la Sociedad de Información Crediticia, el laudo emitido por Condusef.• Proporcionen información errónea, cuando exista culpa grave, dolo o mala fe que le resulte imputable.• Omitan hacer del conocimiento a la Sociedad de Información Crediticia los convenios celebrados con el Cliente.• Se abstengan de informar sobre la venta o cesión de la cartera a las Sociedades de Información Crediticia.• Omitan actualizar la información ante la Sociedad de Información Crediticia de los créditos adquiridos a través de la compra o actuando con el carácter de cesionaria, o bien, se abstenga de utilizar, en los envíos de información, el mismo número que tenía de tales créditos la Sociedad antes del traspaso o se abstengan de atender las	
---	--

<p>reclamaciones de los Clientes.</p> <ul style="list-style-type: none">• Se abstengan de actualizar la información de los créditos cedidos o no atiendan las reclamaciones de los Clientes en los casos de venta o cesión de cartera• Se abstengan de proporcionar al Cliente el Reporte de Crédito Especial.• Envíen nuevamente a la Sociedad de Información Crediticia la información, previamente contenida en la base de datos de ésta y que se haya modificado o eliminado.• Omitan entregar la información sobre operaciones crediticias.• Incumplan con las disposiciones de carácter general que emita el Banco de México.• Se abstengan de actualizar ante la Sociedad de Información Crediticia, en el plazo señalado, el pago realizado por el Cliente.• Se abstenga de informar a la Sociedad de Información Crediticia del cumplimiento de la obligación realizado por el Cliente.	
--	--

<ul style="list-style-type: none"> • Envíen información sin contar con el soporte documental • Se utilice información proporcionada por la Sociedad con la finalidad de ser utilizada para efectos laborales, sin que exista mandamiento judicial o legal que así lo amerite. 	
---	--

De enero a septiembre de 2015, la Condusef ha impuesto un total de 3,588 multas, por un monto total de \$99'782,796.26 millones de pesos a diversas instituciones financieras, de las cuales⁵²:

- 2,513 multas (876 instituciones financieras), por un monto de \$63'000,000.00, por incumplimientos a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- 1,075 multas (247 instituciones financieras), por un monto de \$33'500,000.00, por incumplimientos a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de Servicios Financieros.
- 0 multas por incumplimientos a la Ley de Instituciones de Crédito y Ley para Regular a las Sociedades de Información Crediticia.

2.8 Supervisión de las Instituciones Financieras.

La palabra supervisar, significa “ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros”⁵³, la CONDUSEF revisa que las operaciones y los servicios que brindan las instituciones financieras cumplan con la normativa aplicable.

⁵² <http://www.condusef.gob.mx/index.php/estadistica-oficial/multas-impuestas-por-condusef>.

Dentro de los principales aspectos que supervisa la Comisión Nacional se encuentran los siguientes:

2.8.1 Las comisiones.

Por comisión se entiende como “cualquier cargo, independientemente de su denominación o modalidad, diferente al interés que una entidad financiera cobre a un Usuario, por operaciones activas, pasivas o de servicios.” (Artículo 2, fracción II, de la Disposición Única de la Condusef, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2010).

La Comisión Nacional vigila deberán de contar en sus sucursales o establecimientos con información actualizada relativa a los montos, conceptos y periodicidad de sus comisiones en carteles, listas y folletos visibles de forma ostensible, permitiendo que aquella se obtenga a través de un medio electrónico ubicado en las sucursales a fin de que cualquier persona que la solicite este en posibilidad de consultarla gratuitamente y cuando cuenten con página de internet, mantener en esta dicha información.

Las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Entidades No Reguladas deberán registrar ante la Comisión Nacional las comisiones que cobran por los servicios de pago y créditos que ofrecen al público en el Registro con el que cuenta la misma denominado Registro de Comisiones (RECO).

2.8.2 Prácticas discriminatorias.

Se entienden como prácticas discriminatorias:

⁵³ Real Academia Española de la Lengua, <http://lema.rae.es/drae/?val=supervisar>

- Los actos que se realicen para no permitir la celebración de operaciones a clientes de determinadas instituciones financieras.
- El cobro de comisiones distintas en virtud del emisor del medio de disposición correspondiente.
- Los actos que se realicen para no permitir a sus clientes utilizar la infraestructura de otras instituciones financieras o desalentar su uso.
- Cualquier acto que límite, restrinja o impida a cualquier persona en igualdad de condiciones la contratación de algún producto o servicio.

2.8.3 Terminación de créditos al consumo.

Los créditos al consumo son “aquellos otorgados a las personas, derivados de operaciones de crédito, préstamo o financiamiento revolvente asociado a una tarjeta de crédito, créditos personales cuyo monto no exceda a tres millones de UDIS y créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero; y las operaciones de arrendamiento financiero que sean celebradas con las personas físicas” (Artículo 2, fracción V, de la Disposición Única de la Condusef, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2010), la terminación de dichos créditos podrá hacerse en cualquier momento por parte del cliente acreditado, en cuyo caso la relación jurídica derivada de los recursos previamente dispuestos, solo continuará en vigor para efectos del pago de lo principal y los intereses, cancelándose el medio de disposición en su caso.

2.8.4 Los contratos de adhesión.

El Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez los define como; “aquellos cuyas cláusulas uniformes son establecidas unilateralmente por una de las partes,

(entidad financiera), para aplicarlas a todas las operaciones y servicios que celebre de manera general y abstracta sin negociación particular por parte del adherente, salvo en lo que se refiere al monto y plazo.”⁵⁴

Asimismo, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece que se entenderá como contrato de adhesión para efectos de esta Ley, aquél elaborado unilateralmente por una institución financiera, cuyas estipulaciones sobre los términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones y servicios sean uniformes para los Usuarios. (Artículo 56, segundo párrafo, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).

La Condusef, como una medida de protección al Usuario, revisará y en su caso propondrá a las instituciones financieras, modificaciones a los modelos de contratos de adhesión utilizados en sus diversas operaciones, la revisión que en su caso se haga de los contratos de adhesión, tendrá por objeto determinar que se ajusten a los ordenamientos correspondientes.

Las instituciones financieras previo a su utilización deben inscribir los modelos de contratos de adhesión en el Registro con el que cuenta la Comisión Nacional denominado Registro de Contratos de Adhesión (RECA).

La supervisión que la Comisión Nacional realiza de los contratos de adhesión tiene como finalidad busca entre otras cuestiones evitar que en los mismos se encuentren cláusulas abusivas que afecten a los usuarios de servicios financieros.

Se entiende por cláusula abusiva “a cualquier estipulación, término o condición, establecida en los contratos de adhesión, que verse sobre temas distintos a tasas de interés, comisiones o cualquier otro concepto que implique la

⁵⁴ De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit., Nota 1, p.1532.

contraprestación recibida por la institución financiera y que cause un desequilibrio en los derechos y obligaciones entre las partes, en detrimento o perjuicio del usuario”. (Disposición segunda, fracción I, de las Disposiciones de carácter general en materia de cláusulas abusivas contenidas en los contratos de adhesión, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2014).

A partir del 4 de marzo de 2015, los contratos de adhesión con que cuentan las instituciones financieras, no deberían contener cláusulas abusivas, por lo que la Condusef procedió a la revisión de sus contratos teniendo como resultado que 65 instituciones financieras incumplieron dicha orden, encontrándose un total de 185 cláusulas abusivas en los diversos contratos que manejan, lo cual tiene como consecuencia que se ordene la supresión de las mencionadas cláusulas así como la imposición de 185 multas que van de los 500 a 2,000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.⁵⁵

2.8.5 Publicidad, Estados de Cuenta y Comprobantes de Operación emitidos por las Instituciones Financieras.

La Comisión Nacional está facultada para analizar y en su caso autorizar la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las instituciones financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que estas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud.

Asimismo, podrá revisar y en su caso proponer a las instituciones financieras modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o servicios que hayan contratado.

⁵⁵ <http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/estudios-y-evaluaciones/clausulas-abusivas.pdf>.

De conformidad con lo que establece el artículo 92 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la supervisión de las instituciones financieras tendrá como finalidad procurar la protección de los intereses de los usuarios.

2.9. Regulación de las operaciones y servicios que brindan las instituciones financieras.

De conformidad a lo que establece el artículo 5 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la Comisión Nacional deberá regular a las instituciones financieras:

*Artículo 5o.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos, 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.***

La Comisión Nacional 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.

Dentro de los principales aspectos que regula la Comisión Nacional se encuentran los siguientes:

2.9.1 Las actividades que se aparten de las sanas prácticas relacionadas con el ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros por parte de las instituciones de crédito. (Artículo 94 bis de la Ley de Instituciones de Crédito)

La Comisión Nacional en la Disposición Única de la Condusef aplicable a las Entidades Financieras define las actividades que se apartan de las sanas prácticas entre las que se encuentran las siguientes:

<p>Actividades que se apartan de las sanas prácticas por parte de las Instituciones de Crédito. (Artículo 46 de la Disposición Única de la Condusef aplicable a las Entidades Financieras)</p>
<ul style="list-style-type: none">• Incumplir con las promociones de operaciones y servicios financieros que se ofrezcan por cualquier medio.• Proporcionar al Usuario información engañosa o que induzca a error sobre las operaciones y servicios financieros.• Omitir información de la oferta vinculante.• Establecer condiciones que no concuerden con las ofertadas o contratadas.• Abstenerse de entregar a los Usuarios que lo soliciten, la información o documentos necesarios para conocer las características de una operación o servicio, previamente a su contratación.• Discriminación de cualquier tipo.• Condicionar la contratación de operaciones o servicios financieros a

la contratación de otra operación o servicio, salvo que se trate de paquetes integrales de servicios, dados a conocer al Usuario.

- Negar la posibilidad de cancelar por teléfono las tarjetas de crédito o débito por robo, extravío o clonación, así como no canalizar, por la vía antes señalada, al Usuario ante la compañía de seguros que corresponda para la cancelación inmediata de los seguros, que la Institución de Crédito le hubiere comercializado.

2.9.2 Las cuentas derivadas de catástrofes naturales que abran las instituciones de crédito. (Artículo 96 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito).

La Comisión Nacional a través de la Disposición Única de la Condusef aplicable a las Entidades Financieras, regula la manera en que las instituciones de crédito que abran cuentas propias con el objeto de captar recursos cuyo destino sea la asistencia de comunidades, sectores o poblaciones derivada de catástrofes naturales, deberán cumplir con los requerimientos que la Comisión Nacional les haga relacionados con la transparencia y rendición de cuentas.

2.9.3 La publicidad que emiten las instituciones financieras.

Las instituciones financieras deberán de ajustarse a las disposiciones de carácter general que emita la Comisión Nacional en las que se establezcan la forma y los términos que deberá cumplir la publicidad relativa a las características de sus operaciones activas, pasivas y de servicios que prestan, tomando en consideración lo siguiente:

Características de la publicidad que difundan las Instituciones Financieras
(Artículo 12 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los
Servicios Financieros)

- Información veraz y precisa.
- No contenga elementos de competencia desleal.
- Transparencia en las características y en su caso riesgos inherentes al producto o servicio.
- Transparencia en los requisitos para el otorgamiento de créditos.
- La formación de cultura financiera entre el público en general.
- Los mecanismos a través de los cuales se den a conocer las comisiones que cobran.

2.9.4 Los Contratos de Adhesión que emitan las instituciones financieras.

Las instituciones financieras deberán de ajustarse a las disposiciones de carácter general que emita la Comisión Nacional en las que se establezcan los requisitos que deban de cumplir los contratos de adhesión que emitan, tomando en consideración lo siguiente:

Características de los contratos de adhesión que emitan las Instituciones
Financieras (Artículo 11 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de
los Servicios Financieros)

- Tomar en cuenta los sanos usos y prácticas bancarias.
- Que faciliten la lectura y comprensión.
- La utilización de carátula para que faciliten su lectura.
- Claridad en las características, términos y condiciones del servicio.

- El procedimiento a seguirse para la cancelación del servicio.
- El espacio en donde deba firmar el aval, fiador u obligado solidario.

2.9.5 Los Estados de Cuenta y Comprobantes de Operación.

La Comisión Nacional establecerá los requisitos que deben cumplir los estados de cuenta entendido como el documento emitido por las instituciones financieras que contiene el registro de todas las operaciones efectuadas en un periodo de tiempo, así como los comprobantes que amparen dichas operaciones, tomando en consideración lo siguiente:

Requisitos que deben de cumplir los Estados de Cuenta y Comprobantes de Operación que emitan las Instituciones Financieras. (Artículo 13 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros)

- Claridad y simplicidad en la presentación de la información contenida.
- La base para incorporarles las comisiones y demás conceptos que la institución financiera le cobre al cliente por la prestación del servicio u operación de que se trate.
- La información relevante que contemple el cobro de comisiones por diversos conceptos, el cobro de intereses, los saldos, límites de crédito, advertencias sobre riesgos en la operación, CAT, entre otros conceptos.
- La incorporación de información que permita comparar comisiones.
- Datos de localización y contacto con la unidad especializada para efectos de aclaraciones y reclamaciones vinculadas con el servicio o producto de que se trate.

En este Capítulo se analizaron las principales facultades con que cuenta la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), como lo es la promoción de la cultura financiera al público en general a través de diversas herramientas (diplomado de cultura financiera, semana nacional de educación financiera, revista “proteja su dinero, página de internet “educación financiera”) que tiene como finalidad tener usuarios de servicios financieros cada vez más informados que ayude a que tomen mejores decisiones y tengan una mayor capacidad para hacer frente los abusos que sufren por parte de las instituciones financieras.

Asimismo, se observaron las facultades de asesoramiento, protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios frente a las instituciones financieras, (atención de consultas y reclamaciones, conciliación, arbitraje, dictamen, defensa legal y acciones colectivas), concluyéndose que tanto la conciliación como el arbitraje han sido inoperantes a la fecha ya que un porcentaje mínimo de las reclamaciones que se presentan ante la Condusef son resueltas a través de estos procedimientos, lo que tiene como consecuencia que se utilicen otro tipo de mecanismos que puedan hacer que las reclamaciones sean resueltas con mayor celeridad como lo es el otorgarle el carácter de título ejecutivo no negociable al dictamen que emita esta autoridad para llevarlo ante la autoridad jurisdiccional como título ejecutivo, o la defensoría legal, que se lleva a cabo una vez que tanto los procedimientos de conciliación y arbitraje no han funcionado, esta herramienta tiene un alto porcentaje de resolución favorable a los usuarios, y las acciones colectivas, las cuales son tema del siguiente capítulo de esta investigación, y que actualmente ya son más de 4 años que se plasmaron en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (30 de agosto de 2011), el ombudsman financiero no ha ejercitado una sola.

También se analizaron las facultades de imposición de sanciones, regulación y supervisión, en donde se observó que las instituciones financieras, no obstante se ha hecho un gran esfuerzo para regular sus actividades de mejor manera, siguen incumpliendo con la normativa aplicable, lo cual genera que al año se les impongan múltiples sanciones por millones de pesos.

En el siguiente Capítulo se analizarán las acciones colectivas una herramienta jurídica con que cuentan los usuarios de servicios financieros, las cuales ejerce la Comisión Nacional, que permiten combatir de manera colectiva los que cometen las instituciones financieras, al no acatar la normativa que las regula.

CAPITULO 3. ACCIONES COLECTIVAS

3.1 Antecedentes.

3.1.1 Origen y Nacimiento de las Acciones Colectivas.

Uno de los más antiguos antecedentes respecto de la protección de los derechos colectivos es el de Roma. El derecho romano no era ajeno a la protección de los derechos colectivos, es por ello que entre las diversas clasificaciones que se han realizado respecto a los tipos de acciones, aparece la distinción de lo que son acciones populares (conocidas en Roma como *actio popularis*), y las acciones privadas.

Es interesante señalar que en Roma ya se entendía la necesidad de tutelar derechos que no eran propiamente derechos subjetivos o privados, sino que el titular de estos era la colectividad y no la persona individualizada, por lo cual se otorgó el derecho a la persona singular, al individuo, ya no considerado como titular de un derecho privado, sino como ciudadano, para participar en los intereses de su comunidad o en el interés público. “El ciudadano actuaba a favor del pueblo y no a nombre ni cuenta propia”.⁵⁶

“Las acciones populares en el Derecho Romano estaban previstas en el “*Digesto 47, 23, 1*” y se destinaban a la protección de los intereses de la sociedad. Cualquier miembro del pueblo podía interponerlas, pero no actuaba a nombre de

⁵⁶ Ovalle Favela, José, *Proceso y Justicia*, Porrúa, México, 2009, p. 5.

su derecho individual, sino como defensor de un interés público.”⁵⁷ “El *populus romanus* se concibe como una pluralidad de ciudadanos.”⁵⁸”.

Roma aportó las bases en el reconocimiento de ciertos derechos de carácter colectivo, dado que estos no se podían exigir, en el ámbito jurídico privado, toda vez que cada individuo que estaba embestido de este derecho, era portador para exigirlo en beneficio propio y por ende de la colectividad.

En Inglaterra, para resolver sus controversias, “los Tribunales Reales, debieron buscar lo que había en “común” en las costumbres locales”⁵⁹, para así crear un derecho unificado, lo que dio vida al “common law”.

“En la base jurisdiccional estuvieron los Tribunales Reales, que resolvían con base en las decisiones judiciales de estos mismos tribunales y con base en las costumbres de tribus germanas que habitaban la isla. El Derecho Romano tampoco dejó huella en las instituciones jurídicas de la isla.”⁶⁰

Ya en el siglo XV los Tribunales Reales eran insuficientes y las formalidades que ocupaban para resolver sus controversias, ya no eran eficientes, lo que generó que la gente acudiera directamente ante el Rey para solicitar su intervención en los juicios, lo que dio origen a un procedimiento inspirado en el

⁵⁷ Gidi, Antonio, *La tutela de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, 2ª Edición, Porrúa, 2004, p.425.

⁵⁸ Cabrera Acevedo, Lucio, *La tutela de los intereses colectivos o difusos*, en *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 243.

⁵⁹ Morineau, Marta, *Una introducción al common law*, 3ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, p. 14.

⁶⁰ Sirvent, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 11ª Edición, Porrúa, México, 2009, p 80.

derecho romano que se denominó “Equity”, generando un sistema paralelo al common law el cual resolvía las controversias cuando este no podía hacerlo.

Los demandantes al no tener un verdadero acceso a la justicia, acudían ante el Rey quien determinaba las resoluciones, apoyándose más en lo moral que en lo jurídico, lo cual generó que más personas pudieran acceder a que se les impartiera justicia.

3.2 Definición.

Para establecer la definición de acción colectiva primero hay que realizar el análisis de algunos conceptos jurídicos que se relacionan con la misma entre los que tenemos: derecho subjetivo, acción, interés legítimo y legitimación activa.

3.2.1 Derecho Subjetivo.

Partamos de la noción de “derecho subjetivo”, entendido como “un derecho *personal* o un derecho que “pertenece” a alguien (a una persona específica)”.⁶¹

3.2.2 Acción.

“La palabra acción tiene su origen en la expresión latina “*actio*”, la cual es un sinónimo de “*actus*” y aludía, en general a los actos jurídicos.”⁶² “La doctrina

⁶¹ Gidi, Antonio, op. cit., Nota 47, p.45.

⁶² Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 6ª Edición, Oxford University Press, 2011, p. 8.

concibe a la acción como el derecho en ejercicio”.⁶³ En suma, “la acción es el estado dinámico del derecho”.⁶⁴

3.2.3 Legitimación.

“Por acción procesal se entiende la posibilidad de presentar y mantener ante el órgano jurisdiccional, una pretensión jurídica, postular una decisión sobre su fundamento y en su caso la ejecución de lo resuelto”.⁶⁵

“La legitimación activa o legitimación ad causam, se entiende como la autorización que la ley le otorga a una persona para ser parte en un proceso determinado, por su vinculación específica con el litigio.”⁶⁶

Los tribunales la han definido como una “condición para el ejercicio de la acción que implica la necesidad de que la demanda sea presentada por quien tenga la titularidad de derecho que se cuestione; esto es, que la acción sea entablada por aquella persona que la ley considera como particularmente idónea para estimular en el caso concreto la función jurisdiccional”. Ahora bien, el modelo tradicional del procedimiento individual ha operado bajo el esquema de que sólo está legitimado para ejercer una acción quien demuestre que tiene un “interés jurídico”.

⁶³ Cabanellas De Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, 17ª Edición, Argentina, Haliasta, 2005, p. 146.

⁶⁴ De Pina, Rafael y José Castillo Larragaña, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 28ª Edición, México, Porrúa, 2005, p. 153.

⁶⁵ Ovalle Favela, José, op. cit., Nota 56, p. 163.

⁶⁶ *Ibidem*. p.273.

3.2.4 Interés Legítimo.

El concepto de interés jurídico se establece en el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles que señala en su primer párrafo que “sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario”. De tal forma que “interés jurídico”, entendido como “la relación que debe existir entre la situación de hecho contraria a derecho o el estado de incertidumbre jurídica que afecte a la parte actora y la necesidad de la sentencia demandada, así como la aptitud de esta para poner fin a dicha situación o estado”.⁶⁷

Por colectivo se entiende que “algo pertenece o es relativo a una agrupación de individuos o relacionado con todos ellos, sin distinción.”⁶⁸

Luego de ver todos estos conceptos ahora si se establecerá que es una acción colectiva.

3.2.5 Acción Colectiva.

Las acciones colectivas, consisten en aquella facultad establecida por la ley, para poner en movimiento al aparato de justicia con la finalidad de hacer respetar los derechos colectivos (*stricto sensu*). La exposición de motivos señaló que es “la figura que permite la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad”.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 165.

⁶⁸ Cabanellas De Torres, op. cit., Nota 63, p. 72.

De lo anterior se desprende que una acción colectiva es una institución que le permite a una agrupación de personas acudir a un Juez para buscar la protección de un derecho.

En la doctrina existen diversas definiciones de lo que es una acción colectiva, entre las que destaco las siguientes:

Antonio Gidi, define a la acción colectiva, como “la acción promovida por un representante (legitimación colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto del litigio), y cuya sentencia obligará al grupo como un todo, (cosa juzgada).”⁶⁹

“Lindblom y Nordh, señalan que la acción colectiva (de grupo) es una demanda presentada por un representante que resulta en una decisión obligatoria a favor o en contra de todos los miembros de un grupo.”⁷⁰

Reflexionando sobre los conceptos anteriores, las acciones colectivas, son el conjunto de representación de intereses comunes de grupos determinados de personas, a partir de un hecho, se unen para demandar la reparación de un daño o bien una indemnización.

⁶⁹ Gidi, Antonio, op. cit., Nota 47, p.125.

⁷⁰ Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *Procesos Colectivos*, 2ª Edición, México, Porrúa, 2004, P. 97.

3.3 Tipos de Acciones Colectivas.

De acuerdo, a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 578, “es la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación y solo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios públicos y privados y medio ambiente”.

Los tipos definidos de derecho son dos: (Artículo 580 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

- Primero. Los llamados *derechos e intereses difusos y colectivos*, entendidos de acuerdo a lo que establece el mencionado Código, como aquellos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes;
- Segundo: Los llamados *derechos e intereses individuales de incidencia colectiva*, entendidos como aquellos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

Las acciones que se pueden poner en defensa de estos derechos son tres:

3.3.1 Acción Difusa.

“Se ejerce para titular los derechos e intereses de una colectividad indeterminada. Tiene por objeto reclamar del demandado la reparación del daño causado por la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado en el que se encontraban antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto, sin que necesariamente exista vínculo jurídico entre dicha colectividad y el demandado.”⁷¹

Son titularizados por una comunidad amplia cuyos miembros co-titulares de la pretensión, están indeterminados en relación que no tienen ninguna relación jurídica entre sí o con la parte contraria e inclusive puede no se conozcan entre ellos, su vinculación deriva de circunstancias fácticas contingentemente.

3.3.2 Acción colectiva en sentido estricto.

“Se ejerce por el titular los derechos e intereses colectivos, cuya titularidad es una colectividad determinada o determinable. Su objetivo es reclamar del demandado la reparación del daño causado, consistente en la realización de una o más acciones o de abstenerse de realizarlas, así como cubrir los daños de forma individual a los miembros del grupo, los cuales derivan de un vínculo jurídico común existente, entre la colectividad y el demandado.”⁷²

⁷¹ Arellano Trejo, Efrén y Cárdenas Sánchez J. Guadalupe, “Acciones Colectivas en México: la construcción del marco jurídico”, Documento de Trabajo número 120, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2011, p. 11.

⁷² Ídem.

En este caso, la tutela esta conferida por un grupo de individuos perfectamente identificados o identificables; que están ligados entre sí o con la parte contraria causante de la afectación o lesión, no solo por situaciones fácticas sino por relaciones jurídico-formales concretas, estas relaciones son preexistentes a la afectación o a la amenaza de afectación del interés o derecho, lo cual hace posible el surgimiento de una colectividad dentro de la cual se concentran pretensiones comunes e indivisibles.

3.3.3 Acción individual homogénea.

“Se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes. Su propósito es reclamar de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.”⁷³

El presupuesto que autoriza la protección colectiva de estos intereses, es su origen común, que puede resultar de daños provenientes de cualquier hecho u acto generador de responsabilidad civil subjetiva u objetiva, por eventuales lesiones provocadas, se trata de un interés colectivo solo por la forma en que es ejercido; ya que en su esencia permanece individual; basta con que estas pretensiones individuales tengan un contenido sustantivo homogéneo para que puedan ser deducidas a través de las acciones colectivas.

A continuación se presenta esquemáticamente los derechos mencionados:

⁷³ *Ibidem*, p. 12.

Derechos e intereses	Características	Acción correspondiente	Objeto de la acción y relación colectividad-demandado
Difusos	<ul style="list-style-type: none"> • Indivisibles • Titularidad colectividad indeterminada 	Acción Difusa	<p>Reclamar reparación del daño causado a la colectividad (restitución <i>statu quo ante</i> o indemnización) sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre la colectividad y el demandado.</p> <p>Ejemplo: la publicidad engañosa o abusiva que pudiera estar realizando alguna institución financiera, que afecta a los potenciales usuarios de servicios financieros, sin que exista entre ellos una relación jurídica</p>
Colectivos en estricto sentido	<ul style="list-style-type: none"> • Indivisible • Titularidad colectividad determinada o determinable (con base en circunstancias comunes de 	Acción colectiva en estricto sentido	<p>Reclamar reparación del daño causado (realización o abstención de una o más acciones e indemnización individual a miembros de colectividad) y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato</p>

	hecho o derecho)		de ley entre la colectividad y el demandado. Ejemplo: Cuando una institución financiera emite un contrato de adhesión que cuenta con cláusulas abusivas, las cuales afectan a los usuarios con quien tiene la relación jurídica.
Individuales con Incidencia Colectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Divisibles • Titularidad: individuos integrantes de una colectividad determinable (relacionados entre sí por circunstancias comunes <i>de iure</i>) 	Acción Individual Homogénea	Reclamar de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable. Ejemplo: Que una institución financiera cargue a sus usuarios, mensualmente seguros que no fueron solicitados, estos pueden formar una acción colectiva de este tipo al tener un origen común.

3.4 Las Acciones Colectivas en América Latina.

3.4.1 Brasil.

La primera ley brasileña que trató específicamente el procedimiento de la acción colectiva fue publicada en el año de 1985.

“Esta ley, conocida como la Ley de la Acción Civil Pública, fue diseñada para crear una acción para “proteger el medio ambiente, al consumidor y a los derechos de valor artístico, estético, turístico y de paisaje”. Sin embargo, el legislador posteriormente extendió el uso de las acciones colectivas para proteger toda clase de derechos difusos o colectivos, creando una ley transubstantiva.”⁷⁴

“Esta ley creó un procedimiento adecuado para la acción colectiva con mandamiento judicial de hacer o no hacer (*injunctive class action*) y para los daños globales sufridos por el grupo (*derechos difusos y colectivos*), pero no permitió la reparación legal colectiva en violaciones a los derechos individuales de los miembros de un grupo (derechos individuales homogéneos).”⁷⁵ Los miembros de un grupo podían recuperar sus daños individuales solamente interponiendo su propia demanda individual.

“En 1989 y 1990 el legislador brasileño promulgó tres leyes otorgando así protección legal sustantiva a los grupos de personas incapacitadas, inversionistas en el mercado de valores y a los niños. Estas leyes fueron de carácter sustantivo, y ofrecieron poco en cuanto a reglas procesales.”⁷⁶

La Ley de la Acción Civil Pública de 1985, establecía las reglas procesales que debían ser utilizadas para ejercer estos derechos de grupo ante los tribunales.

⁷⁴ Gidi, Antonio, op. cit., Nota 47, p.21.

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ Ibídem, p.22.

“En 1990, el legislador promulgó el Código del Consumidor. En el título III de este Código, el cual está dedicado a la protección de los consumidores ante los tribunales, el legislador incluyó procedimientos detallados sobre el litigio de las acciones colectivas por daños individuales (*class actions for individual damages*). Sin embargo es importante resaltar que aún y cuando estas reglas se encuentran en el Código del Consumidor, el procedimiento colectivo es “transustantivo”, y por lo tanto es aplicable a la protección de todos los derechos de grupo. El legislador estableció este principio en el propio Código del Consumidor, aclarando que las reglas de la acción colectiva, sirven para resolver controversias sobre el medio ambiente, el combate al monopolio, daños individuales, impuestos y cualquier otra rama del derecho.”⁷⁷

El procedimiento para la protección de los derechos difusos y colectivos está previsto en la Ley de la Acción Civil Pública, y el procedimiento para la protección de los derechos individuales homogéneos está establecido en el Código del Consumidor.

3.4.2 Colombia.

En Colombia existe la acción popular y la acción de grupo, mecanismos que están previstos en el artículo 88 de la Constitución Política de ese país, en su sistema jurídico los intereses colectivos y difusos, se engloban dentro de los *intereses colectivos*, y la distinción se hace entre estos y los *intereses de grupo*, que corresponden a los intereses individuales homogéneos.

⁷⁷ Ídem.

“La acción popular se entiende como la que puede ejercer cualquier ciudadano en defensa del interés de una comunidad de personas o del interés público.”⁷⁸

“La Constitución Colombiana señala que las acciones populares buscan proteger derechos e intereses colectivos. Ya en la Ley 472 de 1998, se describe una lista no limitativa de las materias en las que son procedentes: violaciones a la moralidad administrativa, el goce del espacio público, defensa del patrimonio público y cultura, la libre competencia, el acceso a los servicios públicos, la defensa de los consumidores, así como derechos e intereses colectivos, previstos en leyes ordinarias, tratados internacionales y Constitución.”⁷⁹

Las acciones populares buscan evitar el daño contingente (finalidad de carácter preventivo), cesar el peligro (finalidad suspensiva de actos de peligro de violación de los intereses colectivos y amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos (la restitución de las cosas a su estado anterior).

La ley faculta al juzgador para decretar, de oficio o a petición de parte, las medidas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

Las acciones populares en Colombia tienen carácter público, ya que suponen la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en un grupo de individuos, son de carácter preventivo, lo que significa que no es requisito para su ejercicio, que exista un daño o perjuicio de los derechos e intereses que se buscan amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, debido a los fines públicos que la inspiran, se trata de un mecanismo de protección de derechos colectivos preexistentes ya

⁷⁸ Ovalle Favela, José, “Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p.89.

⁷⁹ *Ibidem*, p.113.

que se busca el restablecimiento y goce de esos derechos, los cuales fueron lesionados.

La acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnizaciones derivado de perjuicios sufridos de manera uniforme, por un conjunto de personas. Son interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.⁸⁰

La ley exige ciertos requisitos para su procedencia entre los cuales se encuentra que la acción de grupo por un conjunto de veinte personas como mínimo, que cada una de esas personas sea física o moral, haya sufrido un perjuicio individual, que ese grupo de personas comparta condiciones uniformes respecto de la causa del daño, entendido esto como la situación común en las que se han colocado tales personas, lo que permitirá identificarlas como grupo antes de la ocurrencia del daño y obtener el reconocimiento y pago de la indemnización.

La diferencia que se da entre las acciones populares y las acciones de grupo radica en que las primeras buscan proteger derechos colectivos o difusos, de manera preventiva e indemnizatoria, sin existir intereses o derechos patrimoniales privados en beneficio de la comunidad, y las acciones de grupo buscan proteger derechos individuales homogéneos ya que persiguen una reparación económica por medio de una reclamación conjunta de derechos individuales de carácter privado.

3.4.3 Chile.

Las acciones colectivas se introdujeron en el sistema jurídico chileno el año 2004, estableciéndose que los intereses colectivos y difusos de los consumidores, serían protegidos a través de este mecanismo.

“Los actores podrán demandar una resolución declarativa y la reparación de daños y perjuicios, así como la anulación de cláusulas abusivas incluidas en los contratos de adhesión. En lo que se respecta a las peticiones vertidas sobre los daños y perjuicios, bastará señalar el daño sufrido y solicitar la indemnización que el juez determine, conforme al mérito del proceso, que deberá de ser la misma para todos los consumidores que se encuentren en la misma situación.”⁸¹

Entre algunos de los requisitos que establece la Ley 19496, para que se puedan ejercer los derechos e intereses colectivos se encuentran los siguientes: “que la acción haya sido deducida por uno de los legitimados activos individualizados (Servicio Nacional del Consumidor), las asociaciones de consumidores o un grupo de al menos 50 consumidores con los mismos derechos afectados, que la conducta que se persigue afecte el interés colectivo o difuso de los consumidores, que la acción deducida precise las cuestiones de hecho que afecten el interés colectivo o difuso de los consumidores y los derechos afectados, que el número potencial de afectados justifica en términos de costos y beneficios, la necesidad procesal o económica de someter su tramitación al procedimiento colectivo para que sus derechos sean efectivamente tutelados.”⁸²

⁸¹ Ferrer Mac Gregor, Eduardo, “*Las Acciones Colectivas en América Latina: un informe sobre las leyes vigentes propuestas e iniciativas legislativas*”, Latin American Forum-IBA Legal Practice Division, 2008, p.7.

⁸² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=61438>

3.4.4 Argentina.

“En el año de 1994 con la reforma del artículo 43 de la Constitución Federal, cuando se incorporó una disposición que protegía los derechos colectivos; permitiendo una acción sumaria de amparo contra cualquier forma de discriminación, proteger la libre competencia, los derechos de los consumidores y usuarios, el medio ambiente y los derechos de incidencia colectiva. Como tales, las acciones colectivas en Argentina pueden ser ejercidas a través del amparo civil, y acciones civiles sumarias y ordinarias.”⁸³

Existen dos leyes argentinas que buscan proteger derechos colectivos, la primera es la Ley de Defensa al Consumidor.

Las resoluciones que se dicten derivadas de estos procesos tendrán efectos “*erga omnes*” y vincularán a todos los afectados con circunstancias similares o que no se autoexcluyeron del proceso.

“La segunda ley es la 11.723 del año de 1995, encargada de tutelar los mecanismos procesales de tutela ecológica en la provincia de Buenos Aires, la cual confiere legitimación al afectado, asociaciones, y al Defensor del Pueblo para interponer demandas colectivas y las sentencias que se lleguen a emitir tendrán efectos “*ergga omnes*”. El gran desperfecto de esta ley, es que la llamada “acción reparadora” sólo tiene por objeto restaurar o recomponer el ambiente y/o los recursos naturales dañados por el acto denunciado, sin contemplar de condenar al responsable al pago de daños y perjuicios.”⁸⁴

En virtud de que en Argentina no hay un ordenamiento específico en materia de procesos colectivos, se utiliza una suerte de amparo colectivo, que

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Gidi, Antonio y Ferrer Mac Gregor, Eduardo, “*La tutela derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*”, 2ª Ed., México, Porrúa, 2004, p. 78.

tiene por objeto la pretensión de cesación o inhibición de violaciones o amenazas manifiestas al orden jurídico, lo cual se plasma en una sentencia declarativa, o condenatoria de hacer o no hacer. Pero no puede intentarse por esta vía la condena indemnizatoria por los daños y perjuicios provocados por la infracción de que se trate.

3.5 Acciones Colectivas en México.

Antes de que se plasmara constitucionalmente lo relativo a las acciones colectivas en el año 2010, no había un medio legal efectivo para ejercitar la protección a los derechos e intereses colectivos, difusos, e individuales homogéneos o individuales con incidencia colectiva, sin embargo existían algunas figuras que tutelaban dichos derechos de los cuales a continuación se analizaran.

3.5.1 Antecedentes.

3.5.1.1 Materia Agraria.

Cabe destacar en primer lugar la materia agraria, en donde la legislación correspondiente a reglamentado la representación agraria de los núcleos de población ejidal o comunal (Ejididos y Comunidades), y en lo particular de los ejidatarios y los comuneros en sus derechos agrarios. Tal representación, la tienen los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales, tal y como se establece en el artículo 213 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue abrogada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece. En ese mismo cuerpo normativo se previó un tipo especial de amparo, calificado como amparo agrario, a la luz del cual, sus resoluciones benefician a los miembros del Ejido o Comunidad. Sin embargo ha de recordarse que estos núcleos de población fueron

dotados con personalidad jurídica, y las acciones para defender derechos colectivos no podían ejercerse individualmente, sino precisamente por el propio Ejido o Comunidad. Además, debe recordarse que el juicio de amparo no es la institución para reclamar daños de particulares, sino que se opone a actos de autoridad.

3.5.1.2 Materia Laboral.

Por otra parte, en materia de Derecho Colectivo del Trabajo, también han existido mecanismos de protección de los derechos colectivos. Particularmente, como actores relevantes de Derecho Colectivo del Trabajo han figurado los Sindicatos, dotados de personalidad jurídica para la defensa y protección de los derechos colectivos de sus agremiados, han tenido a su disposición los conflictos colectivos jurídicos, originados entre patrón y sindicatos en las controversias sobre los contratos colectivos de trabajo y contratos-ley, así como los conflictos colectivos de naturaleza económica también entre sindicato y patrón. Los tribunales expresamente han reconocido la denominación de “acción colectiva” en materia de conflictos de Derecho Colectivo del Trabajo.

3.5.1.3 Protección de Consumidores.

En diciembre de 1992, en materia de protección a los derechos de los consumidores, se hizo una reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la cual a través del artículo 26 se otorgó legitimación procesal activa a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), para poder ejercitar ante los tribunales competentes la acción de grupo, defendiendo los intereses de los grupos de consumidores.

El objetivo del planteamiento de esta acción, era que con la sentencia dictada respecto de la conducta que hubiere causado daños y perjuicios a los consumidores, se procedería a la reparación de los mismos, o se dictara el mandamiento que impidiera, suspendiera o modificara la realización de conductas que ocasionares o pudieran ocasionarlos, para el caso de la indemnización de los daños o perjuicios, la Procuraduría en representación de los consumidores los tramitaría vía incidental.

3.5.1.4. Materia Ambiental.

En materia de protección al ambiente se encontraba la figura de la denuncia popular, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, la cual podría presentarse ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por cualquier persona, grupo social, organización no gubernamental, asociación o sociedad, respecto de todo hecho, acto u omisión que produjera o pudiera producir desequilibrio ecológico, daños al medio ambiente o a los recursos naturales, contravención a las disposiciones de dicha ley y de los demás procedimientos que regularen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico. La denuncia debía ejercitarse por escrito conteniendo ciertos requisitos básicos como el nombre del denunciante, hechos u omisiones denunciadas; los datos que permitieran identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante y las pruebas presentadas por el denunciante.

Podemos observar que como tal no había una normativa que permitiera el ejercicio como tal de las acciones colectivas por parte de un grupo de personas, sino que fue hasta la reforma constitucional realizada en el año de 2010 que se establecieron mecanismos para que los derechos colectivos, difusos e individuales con incidencia colectiva queden protegidos.

3.6 Las Acciones Colectivas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 29 de julio de 2010, el Diario Oficial de la Federación publicó un decreto de reforma por medio del cual se introdujo en la constitución la figura de las acciones colectivas y se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes secundarias en la materia.

El artículo 17 constitucional, párrafo tercero señala lo siguiente:

“El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.”

De acuerdo con el dictamen discutido en el Senado de la República, los principales objetivos de esta reforma son “establecer mecanismos e instrumentos procesales accesibles y sencillos, que hagan posible el ejercicio pleno de los derechos colectivos y permitan su defensa; así como contribuir a mejorar el acceso a la justicia, dado que existen derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su efectivo ejercicio, protección y defensa.”⁸⁵

Esta nueva disposición constitucional de acuerdo al dictamen, permitirá la organización de las colectividades y de los individuos para la mejor defensa de sus intereses y derechos; facilitará el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos sociales en forma pacífica, económica, pronta y expedita; coadyuvará

⁸⁵ Ver Cámara de Senadores, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas*, Gaceta Parlamentaria, Número 18, 10 de Diciembre de 2009.

que de forma ordenada y regulada se generen las condiciones para agrupar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido vulnerados y para que se organicen a fin de lograr la adecuada defensa y protección de sus derechos. Con todo ello, en el largo plazo, se busca generar confianza en las instituciones, fortalecer las asociaciones y desarrollar a la sociedad, haciéndola más justa, equitativa e incluyente.

“Con la aplicación de las acciones colectivas se pretende resolver procedimientos judiciales que en algunos casos suelen ser lentos y costosos, que impiden a la parte económicamente más débil presentar o conducir adecuadamente un proceso judicial, aceptar transacciones desventajosas o asumir la violación de derechos.”⁸⁶

El dictamen elaborado por la Cámara de Diputados, en su función de órgano de revisión constitucional, destacó las siguientes ventajas y argumentos en la adopción de la figura de acciones colectivas:

Los países que han incorporado las acciones colectivas en sus leyes han obtenido mejores resultados en el acceso a la justicia, han atendido derechos que anteriormente no eran respetados y han logrado un mejor equilibrio entre las corporaciones y la población en general.

Se introducen mediaciones efectivas entre actores sociales, capital privado e instituciones públicas, que permiten la cohesión social y la generación de consensos a favor de una mayor certeza jurídica y la tutela efectiva del interés y derechos colectivos.

Esta figura favorecerá la protección de intereses difusos, derechos sociales y derechos colectivos sin menoscabo de intereses y derechos

⁸⁶ Ídem.

individuales, lo cual permitirá al marco jurídico mexicano resolver no sólo conflictos de carácter privado, sino conflictos en los que existen intereses eminentemente colectivos.

Se establecerán mecanismos de economía procesal, puesto que se logrará reducir costos y generar eficiencia y efectividad en los procesos jurídicos de nuestro país, al descargar al Poder Judicial de las múltiples demandas existentes, cuyo contenido es repetitivo.

Mediante la reparación del daño se corregirán prácticas arbitrarias y se garantizará certeza jurídica en los casos en los que no existe un agravio personal y directo contra actos de autoridad y en los que, de acuerdo con los procedimientos procesales actuales, lo que se denomina interés jurídico no se considere suficientemente claro y directo.

Concede legitimación activa a los ciudadanos en general, grupos, partidos, sindicatos y autoridades, al otorgar al grupo agraviado legitimación directa.⁸⁷

José Ramón Cossío, ministro de la SCJ, consideró que esta reforma constitucional constituye un gran paso para la tutela de los derechos colectivos y contribuye a resolver los problemas de acceso a la justicia. Nuestro sistema jurídico en general y el procesal en particular, fueron diseñados desde una perspectiva individualista, que si bien satisfizo las necesidades jurídico-sociales de cierta época, “en la actualidad ha dejado de ser del todo eficiente para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos: basta acudir a uno de nuestros

⁸⁷ Ver Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, número 2976-IV, 25 de marzo de 2010.

juzgados o tribunales para ver la carga excesiva de trabajo que provoca lentitud en la impartición de justicia”.⁸⁸

Una de las ventajas de que esta figura se haya introducido en la Constitución y que exista una ley secundaria federal, es que las acciones colectivas serán aplicables de manera uniforme en todo el país. De esta manera se evitará que ocurra como en Estados Unidos, “donde los abogados escogen litigar estos temas en función de la legislación local que les sea más benéfica”.⁸⁹

La reforma constitucional estableció el plazo de un año para la creación de la legislación secundaria.

3.7 Las Acciones Colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El 30 de agosto de 2011, se publicó el decreto por el que se adicionaron y modificaron diversos artículos de este Código, las cuales tienen como principal objetivo el establecer como se protegerán los derechos e intereses de la colectividad.

Dicha reforma pretende que el “procedimiento colectivo” sea armónico, en las generalidades, con el procedimiento ordinario federal, pero con reglas específicas y particulares atendiendo a las características y requerimientos propios de un procedimiento en donde se ventila una controversia en la cual, una de las partes es una colectividad.⁹⁰

⁸⁸ José Ramón Cossío Díaz, entrevista concedida a la revista *Derecho ambiental y ecología*.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ Exposición de Motivos Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Civil Federal, Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, del Senador Jesús Murillo Karam, 7 de septiembre de 2010.

“El núcleo de la reforma procesal fue la inclusión de un nuevo libro titulado “De las Acciones Colectivas”, (artículos 578 a 626). Aquí se definieron las áreas de aplicación de estos nuevos derechos; los tipos de derecho; los sujetos legitimados para promoverlas; las medidas cautelares; los mecanismos de incorporación al grupo y, entre otras cosas, los tipos de sentencia.”⁹¹

En este Código se estableció que “la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación” y “sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente”. (Artículo 578, Código Federal de Procedimientos Civiles).

Los tipos definidos de derecho son dos: uno, los llamados “derechos e intereses difusos y colectivos”, entendidos según este Código como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes; y dos, los “derechos e intereses individuales de incidencia colectiva”, entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho. (Artículo 580 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

Las acciones anteriormente mencionadas podrán tener por objeto pretensiones declarativas, constitutivas o de condena, y prescribirán a los tres años seis meses contados a partir del día en que se haya causado el daño. Si se trata de un daño de naturaleza continua, el plazo de la prescripción comenzará a

⁹¹ Arellano Trejo, Efrén y Cárdenas Sánchez, J. Guadalupe, *op. cit.* Nota 71, p.11.

contar a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación. (Artículos 582 y 584 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

“Los tipos de sentencia son dos: en el caso de las acciones difusas, el juez sólo podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, si esto fuere posible. Esta restitución podrá consistir en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas. Si no fuere posible lo anterior, el juez condenará al cumplimiento sustituto, de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad. En su caso, la cantidad resultante se destinará a un fondo especial.”⁹²

Este fondo será administrado por el Consejo de la Judicatura Federal y deberá utilizarse exclusivamente para el pago de los gastos derivados de los procedimientos colectivos, “así como para el pago de los honorarios de los representantes de la parte actora cuando exista un interés social que lo justifique y el juez así lo determine, incluyendo pero sin limitar, las notificaciones a los miembros de la colectividad, la preparación de las pruebas pertinentes y la notificación de la sentencia respectiva. Los recursos podrán ser además utilizados para el fomento de la investigación y difusión relacionada con las acciones y derechos colectivos”. (Artículo 617 Código Federal de Procedimientos Civiles).

El segundo tipo de sentencia se aplicará a las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas. En este caso el juez podrá condenar al demandado a la reparación del daño, consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo. En este último caso cada miembro de la colectividad podrá promover el incidente de liquidación, en el que deberá probar el daño sufrido. El juez establecerá en la sentencia, los requisitos y plazos que

⁹² Arellano Trejo, Efrén y Cárdenas Sánchez, J. Guadalupe, op. cit. Nota 71, p. 12.

deberán cumplir los miembros del grupo para promover dicho incidente. (Artículos 603 a 609 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

De acuerdo a lo que establece el Artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los sujetos facultados para emprender una acción colectiva son de cuatro tipos:

- a) La Profeco, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia, en sus respectivos ámbitos de competencia.
- b) El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros.
- c) Las asociaciones civiles sin fines de lucro, legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código; entre otros, deberán registrarse ante el Consejo de la Judicatura Federal; y
- d) El Procurador General de la República.

En el ejercicio de las acciones colectivas los miembros de la colectividad podrán adherirse al procedimiento en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, los miembros de la colectividad afectada podrán adherirse a la acción de que se trate, a través de una comunicación expresa por cualquier medio dirigida al representante. Dicha adhesión podrá realizarse durante la substanciación del proceso y hasta dieciocho meses posteriores a que la sentencia haya causado estado o el convenio judicial sea cosa juzgada.

El interesado hará llegar su consentimiento al representante, quien lo presentará al juez; éste proveerá sobre la adhesión y, en su caso, ordenará el inicio del incidente de liquidación que corresponda a dicho interesado. A partir de que el juez determine el importe a liquidar, el miembro de la colectividad titular del derecho al cobro tendrá un año para ejercer el mismo.

Sin embargo, sólo tendrán derecho al pago que derive de la condena, las personas que formen parte de la colectividad y prueben en el incidente de liquidación, haber sufrido el daño causado. (Artículo 594 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

Una vez iniciada una acción colectiva, en cualquier etapa del procedimiento el juez podrá decretar, a petición de parte, las siguientes acciones precautorias: la orden de suspender actos o actividades que estén causando o vayan a causar un daño inminente e irreparable a la colectividad; la orden de realizar actos o acciones que su omisión haya causado o vayan a causar un daño inminente e irreparable a la colectividad; o la orden de retirar del mercado o asegurar instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o vayan a causar a la colectividad; así como cualquier otra medida que el juez considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad. (Artículo 610 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

Los jueces y tribunales pueden utilizar, como medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, una multa por el equivalente a 30 mil días de salario mínimo por cada día que transcurra sin cumplimiento de lo ordenado por el juez; el auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuera necesario; el cateo por orden escrita; el arresto hasta por 36 horas y, si el apremio fuera

insuficiente, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia. (Artículo 612 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

Una vez que el juez recibe una demanda de este tipo, ordena un emplazamiento al demandado, quien a su vez puede realizar observaciones sobre la procedencia de la demanda.

Cuando se han recabado dichas observaciones, el juez debe certificar que la demanda cumple con los requisitos de procedencia. De no ser así, el demandante puede reelaborar la demanda o bien apelar la decisión de juez. Una vez que se acepta una demanda, el juez debe notificarlo al representante legal de la colectividad, quien a su vez ratifica la demanda y notifica a la colectividad del inicio de la demanda.

El demandado emite su respuesta, a partir de la cual el juez puede citar a una audiencia de conciliación. En esta etapa el juez propone soluciones a fin de iniciar un proceso de conciliación. Una vez que inicia este proceso, el juez da vista a PROFECO, PROFEPA, CONDUSEF, COFECO y al titular de la PGR; escucha las inconformidades de los miembros de la colectividad; y, de ser ello posible, puede aprobar un convenio de conciliación, el cual adquiere el carácter de cosa juzgada.

En el caso de que no proceda la conciliación, el juez abre un juicio que incluye, principalmente, las etapas de admisión y deshago de pruebas, la recepción de alegatos de las partes, la convocatoria a audiencia final y la sentencia.

Para mayor entendimiento del procedimiento para poder ejercitar una acción colectiva se presenta el siguiente diagrama:

3.8 Las Acciones Colectivas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. (Artículo 20 Ley Federal de Protección al Consumidor).

En la Ley Federal de Protección al Consumidor se reformó el artículo 26, otorgándole legitimación a la PROFECO para poder ejercer acciones colectivas para la protección de los derechos de los consumidores:

“Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.”

3.9 Las Acciones Colectivas en la Ley Federal de Competencia Económica.

La Comisión Federal de Competencia Económica es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre competencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los

mercados. (Artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica).

Está legitimada para ejercitar acciones colectivas, siempre y cuando estén relacionadas con la materia de la competencia económica, por lo cual cuando alguna de las actividades mencionadas anteriormente, cause daños en forma masiva a los particulares, este órgano desconcentrado podrá promoverlas.

En el artículo 12, fracción XXVIII de esta Ley, establece que la Comisión tendrá entre otras facultades la siguiente:

“Ejercitar las acciones colectivas de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

Asimismo, el artículo 134 de la mencionada Ley establece lo siguiente:

“Aquellas personas que hayan sufrido daños o perjuicios a causa de una práctica monopólica o una concentración ilícita podrán interponer las acciones judiciales en defensa de sus derechos ante los tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones hasta que la resolución de la Comisión haya quedado firme.

El plazo de prescripción para reclamar el pago de daños y perjuicios se interrumpirá con el acuerdo de inicio de investigación.

Con la resolución definitiva que se dicte en el procedimiento seguido en forma de juicio se tendrá por acreditada la ilicitud en el obrar del Agente Económico de que se trate para

efectos de la acción indemnizatoria.”

3.10 Las Acciones Colectivas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), es el órgano desconcentrado que se encarga de procurar la justicia ambiental, para salvaguardar los derechos ambientales y los intereses de la población vinculados con la protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

En el artículo 202, se adicionaron un segundo y tercer párrafo otorgándole legitimación activa para el ejercicio de las acciones colectivas:

“La procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.

Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.”

Las modalidades adoptadas en las leyes secundarias obedecen a la intención de aplicar las acciones colectivas de manera paulatina, sin entorpecer las relaciones comerciales, sin alentar una excesiva judicialización de los procesos y sin dar incentivos para la realización de negocios por parte de despachos y representantes improvisados.

En el presente Capítulo se hizo un análisis general de las acciones colectivas desde su origen y nacimiento, la evolución que tuvo esta figura en diversos sistemas jurídicos, su concepto y tipo de acciones colectivas, así como su desarrollo dentro del sistema jurídico mexicano, concluyendo que si bien en diversas leyes secundarias se ha establecido esta figura, en la actualidad con relación al tema que será de estudio en el siguiente capítulo, se puede decir que en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la facultad de ejercitar acciones colectivas que se le otorgó a la Condusef, se ha quedado en letra muerta, toda vez que aún hay muchas dudas sobre la manera en que los usuarios de servicios financieros puedan acercarse a esa Comisión Nacional para solicitar el ejercicio de una acción colectiva, razón por la cual hasta la fecha no se ha presentado una sola acción colectiva en materia financiera.

CAPÍTULO 4. LAS ACCIONES COLECTIVAS EN LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

4.1 Concepto.

En términos generales, la acción colectiva se concibe como la gestión que realiza un conjunto de individuos, con intereses y objetivos comunes, para alcanzar un fin u objetivo determinado, que de intentarse de manera aislada, sería muy complicado o imposible de lograr.

De acuerdo a lo que dispone el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles con la reforma de agosto de 2011, “la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación” y “sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente”, de lo anterior se desprende que en México hay una limitante para interponer las acciones colectivas, ya que solo pueden ser promovidas en las materias de relaciones de consumo de bienes o servicios públicos o privados y media ambiente.

Los tipos definidos de derecho son dos: uno, los llamados “derechos e intereses difusos y colectivos”, entendidos según este Código como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes; y dos, los “derechos e intereses individuales de incidencia colectiva”, entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

Asimismo, en el artículo 585 fracción I, del mencionado Código, se estableció que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios

de Servicios Financieros, tiene la legitimación activa (entendida como la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación de un juicio.)

Ante esta reforma se realizaron algunas modificaciones a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros estableciéndose en su artículo 11 fracción V Bis, la siguiente facultad para la Comisión Nacional:

“Ejercitar la acción colectiva o asumir la representación de la colectividad de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de Usuarios;”

Asimismo, en su artículo 92 se instituyó lo siguiente:

“Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad de Usuarios, la Comisión Nacional, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.”

De lo anterior se desprende que de acuerdo a lo que establece la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, una acción colectiva puede generarse por la comisión de actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios.

4.2 Alcances.

La reforma realizada el 30 de agosto de 2011, tiene como finalidad establecer mecanismos e instrumentos procesales accesibles y sencillos, que hagan posible el ejercicio pleno de los derechos colectivos y permitan su defensa; así como contribuir a mejorar el acceso a la justicia, dado que existen derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su efectivo ejercicio, protección y defensa.⁹³

Lo anterior, permitirá la organización de las colectividades y de los individuos para la mejor defensa de sus intereses y derechos; facilitará el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos sociales en forma pacífica, económica, pronta y expedita; concederá que de forma ordenada y regulada se generen las condiciones para agrupar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido vulnerados y para que se organicen a fin de lograr la adecuada defensa y protección de sus derechos. Con todo ello, en el largo plazo, se busca generar confianza en las instituciones, fortalecer las asociaciones y desarrollar a la sociedad, haciéndola más justa, equitativa e incluyente.

Con la aplicación de las acciones colectivas se pretende resolver procedimientos judiciales que en algunos casos suelen ser lentos y costosos, que impiden a la parte económicamente más débil presentar o conducir adecuadamente un proceso judicial, aceptar transacciones desventajosas o a asumir la violación de derechos.⁹⁴

⁹³ Ver Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas, *Gaceta Parlamentaria*, número 68, 10 de diciembre de 2009.

⁹⁴ Ídem.

En el Dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se destacaron las siguientes ventajas y argumentos en la adopción de la figura de las acciones colectivas en los diversos ordenamientos, entre ellos la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

- ✓ Los países que han incorporado las acciones colectivas en sus leyes han obtenido mejores resultados en el acceso a la justicia, han atendido derechos que anteriormente no eran respetados y han logrado un mejor equilibrio entre las corporaciones y la población en general.
- ✓ Se introducen mediaciones efectivas entre actores sociales, capital privado e instituciones públicas, que permiten la cohesión social y la generación de consensos a favor de una mayor certeza jurídica y la tutela efectiva del interés y derechos colectivos.
- ✓ Esta figura favorecerá la protección de intereses difusos, derechos sociales y derechos colectivos sin menoscabo de intereses y derechos individuales, lo cual permitirá al marco jurídico mexicano resolver no sólo conflictos de carácter privado, sino conflictos en los que existen intereses eminentemente colectivos.
- ✓ Se establecerán mecanismos de economía procesal, puesto que se logrará reducir costos y generar eficiencia y efectividad en los procesos jurídicos de nuestro país, al descargar al Poder Judicial de las múltiples demandas existentes, cuyo contenido es repetitivo.
- ✓ Mediante la reparación del daño se corregirán prácticas arbitrarias y se garantizará certeza jurídica en los casos en los que no existe un agravio personal y directo contra actos de autoridad y en los que, de acuerdo con los procedimientos procesales actuales, lo que se

denomina interés jurídico no se considere suficientemente claro y directo.

- ✓ Concede legitimación activa a los ciudadanos en general, grupos, partidos, sindicatos y autoridades, al otorgar al grupo agraviado legitimación directa.⁹⁵

En materia de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, para determinar el alcance de las acciones colectivas en materia financiera es necesario remitirse primero al objeto de la mencionada Ley.

Se establece en el artículo 1 de la Ley que rige a la Condusef, que su finalidad es 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.

Una vez definido el objeto, al ser una acción colectiva un medio o instrumento para salvaguardar derechos de una colectividad o en su caso resarcir las afectaciones que se pudieran generar por las acciones u omisiones de otro sujeto (entendido como persona física o moral), podemos establecer entonces que esa colectividad se refiere a los usuarios de servicios financieros, y en su caso sujetos que pudieran cometer una afectación serían las instituciones financieras que establece la ley de la materia.

También como se ha señalado con anterioridad, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en su artículo 2, fracciones I y IV ha establecido que se entiende como Usuario y como Institución Financiera:

⁹⁵ Ver Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, número 2976-IV, 25 de marzo de 2010.

I. 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;

IV. Institución Financiera, en singular o plural, a las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, fondos de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, casas de cambio, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, PENSIONISSSTE, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias, y cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los Usuarios.

Ahora bien, de conformidad a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles y con la finalidad establecer una clasificación de acción colectiva en materia financiera, es necesario de dilucidar las probables afectaciones que pudiera generar una institución financiera.

Si tomamos en cuenta que generalmente el vínculo que une a los usuarios y a las instituciones financieras es un contrato, entonces pudieran establecerse que los tipos de acciones colectivas que se generen en materia financiera

podieran ser de dos tipos: acciones colectivas en estricto sentido y acciones individuales con incidencia colectiva.

Las acciones colectivas en estricto sentido (de acuerdo con la definición proporcionada por el Código Federal de Procedimientos Civiles), se pueden promover en materia financiera por daños ocasionados a los usuarios, por defectos u omisiones en la prestación de los servicios por parte de la institución financiera, como por ejemplo la utilización de contratos de adhesión que contengan cláusulas abusivas que afecten a los usuarios que los contratan.

Las acciones individuales con incidencia colectiva pueden promoverse en materia financiera atendiendo a su definición expresa en el Código Procesal, para el cumplimiento forzoso de un contrato o rescisión, como por ejemplo el que una institución financiera cargue directamente a las cuentas de sus clientes, determinado seguro que no haya sido contratado por los mismos.

4.3 Análisis del Artículo 92 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Con la reforma a la Ley que rige a la Comisión Nacional en agosto de 2011, se estableció en su artículo 92 lo siguiente:

“Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad de Usuarios, la Comisión Nacional, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.”

El artículo mencionado establece que cuando se realice algún acto hecho u omisión por parte de una institución financiera que vulnere los derechos e

intereses de una colectividad de usuarios de servicios financieros, la Condusef podrá ejercitar la acción colectiva de conformidad a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dicho precepto si bien te remite al Código Procesal en donde se establece todo el procedimiento para la conformación de una acción colectiva, no indica la manera en que un usuario de servicios financieros puede acudir a la Comisión Nacional para presentar su acción colectiva y esta a su vez ejerza la legitimación activa que el Código le otorga, dejando que esta facultad tan importante que se le ha otorgado a esa Autoridad, se quede únicamente en la Ley y no pueda ejercerse en la práctica.

Si bien como más adelante se analizará, la difusión de las acciones colectivas mucho depende de las políticas de comunicación social que la Condusef adopte para dar a conocer las virtudes y alcances de este tipo de acciones, también se deben de establecer en la Ley que la rige los mecanismos a través de los cuales los usuarios de servicios financieros pueden acudir ante esa Autoridad a ejercer sus derechos colectivos en caso de que le sean vulnerados.

4.4. Justificación.

La razón por la cual se plantea el presente trabajo es que verdaderamente la Condusef pueda echar andar la facultad de ejercitar las acciones colectivas que le otorga la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros que no solo se quede como letra muerta y que verdaderamente se cumpla con la finalidad que busca la reforma del 30 de agosto de 2011.

Desde que se dio la reforma hasta la fecha la Comisión Nacional no ha presentado ninguna acción colectiva (más de tres años), lo cual en gran medida

desde mi punto de vista se debe a la falta de difusión que se tiene respecto de esta herramienta jurídica y al desconocimiento por parte de los Usuarios de Servicios Financieros tienen respecto de cómo acudir a solicitarla.

Si bien en el Estatuto Orgánico se establece que se creara un Comité de acciones colectivas, el cual determinará la procedencia de una acción colectiva por parte de los usuarios, y que en los lineamientos relacionados con la constitución de dicho comité, se indica la manera en que este operara, no se ha instaurado el procedimiento a través del cual los usuarios de servicios financieros puedan saber la manera en que deben acudir a la Comisión Nacional a solicitar el ejercicio de una acción colectiva o la forma en que pudieran adherirse a una de ellas.

La Condusef ha hecho un gran esfuerzo a través de sus diversas facultades para que la disparidad entre Usuario e Institución cada vez sea menor, pero creo que en materia de acciones colectivas falta camino por recorrer.

La regulación actual en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros resulta obsoleta, razón por la cual en el presente trabajo se propone la implementación del mecanismo que permita dar a conocer el alcance y las ventajas de las acciones colectivas, adicionándose dicho procedimiento al artículo 92 de la ley de la materia, lo cual pueda beneficiar a un mayor número de usuarios de servicios financieros.

Asimismo, al ser un asunto de trascendencia colectiva pudiera tener mayor repercusión en las instituciones financieras sirviendo para que las mismas dejen atrás las prácticas abusivas que comúnmente cometen.

4.5 Propuesta.

De lo analizado en este trabajo resulta claro que se ha realizado un esfuerzo grande con la ampliación de las acciones colectivas abriendo nuevas perspectivas para la impartición de la justicia. El propósito general de esta figura es permitir que una o más personas demanden respeto o restitución de derechos en nombre de una colectividad, la cual posee motivos de queja similares o ha sido afectada en un mismo sentido.

La Condusef de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros tiene un sinnúmero de herramientas para prevenir los abusos de las instituciones financieras en contra de sus usuarios, regulando y supervisando las actividades que estas realizan en la operación de los servicios que ofrecen.

Mientras esta labor preventiva se realice de acuerdo a la normativa aplicable y las instituciones financieras acaten la normatividad que rige las operaciones y servicios que brindan, el funcionamiento del sistema financiero será mejor.

Lamentablemente, esto no sucede así y muchas instituciones abusan del poderío que tienen para cometer abusos en contra de los particulares, razón por la cual aparecen las acciones colectivas que puede reducir esta asimetría que existe transgresor y colectividad afectada.

Las acciones colectivas son un instrumento importante con el que se cuenta, sin embargo, el mayor problema que yo veo en la implementación de las acciones colectivas por parte de la Condusef es su difusión, ya que la falta de información de los usuarios sobre sus derechos, pudiera derivar en el

desconocimiento sobre el alcance de las acciones colectivas, por lo que la mejor manera de poder integrarlas sería el que se den a conocer las ventajas y virtudes de esta figura, así como la invitación expresa a los afectados de un hipotético evento dañoso a adherirse en las formas adecuadas al trámite en este tipo de mecanismos jurídicos.

Si bien la Comisión Nacional ha hecho un gran esfuerzo por que la Educación Financiera llegue a todo el público en general difundiendo todas las actividades que esta Autoridad realiza, considero que en materia de acciones colectivas se encuentra atrasado, aún y cuando ya llevan más de tres años que se plasmaron en la Ley de la materia.

Por lo que se propone que en el artículo 92 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se establezca la manera en que los Usuarios pueden acudir a la Condusef a solicitar una acción colectiva, dicho procedimiento quedaría de la siguiente manera:

Artículo 92 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	
Texto Actual	Propuesta
<p><i>“Artículo 92.- Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad de Usuarios, la Comisión Nacional, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de</i></p>	<p><i>“Artículo 92.- Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad de Usuarios, la Comisión Nacional, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de</i></p>

Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.”

Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.

La Comisión Nacional recibirá las solicitudes de acción colectiva por parte de los Usuarios, las cuales se registraran en su página de internet, dichas solicitudes deberán de cumplir los siguientes requisitos:

- I. Título del asunto.***
- II. Nombre del Usuario.***
- III. Nombre de la Institución Financiera.***
- IV. Descripción de la Problemática de manera clara y precisa.***
- V. Adjuntar la documentación que acredite su dicho.***
- VI. Correo electrónico del usuario.***

La Comisión Nacional realizara el análisis a través del Comité de Acciones Colectivas de las solicitudes para determinar la procedencia de la acción colectiva,

y en caso de que el Comité las determine como procedentes las publicara en el portal del internet con la finalidad de darlo a conocer al público en general.

Se determinará como improcedentes las solicitudes que no sean materia de acción colectiva o no sean competencia de la Comisión Nacional así como las que contengan información falsa o hayan sido registradas anteriormente.

La solicitud que haya sido aceptada se publicara en la página internet, durante el periodo de seis meses con la finalidad de que el público que se ubique dentro del mismo supuesto pueda adherirse al mismo, dentro de ese periodo deberán de reunirse al menos treinta Usuarios para que sea susceptible de ejercitarse la acción colectiva.

Una vez que se haya conformado la colectividad, el Comité de Acciones Colectivas establecerá la

	<p><i>estrategia a seguir y publicara en su portal de internet los asuntos que se hayan aprobado para que el público en general pueda darles seguimiento.</i></p>
--	--

Este mecanismo permitiría diversas ventajas:

1. Facilita al usuario conocer de qué manera puede acudir a la Condusef para solicitar el ejercicio de una acción colectiva, conociendo los requisitos que deben de cumplir.

2. Permite que el Comité de Acciones Colectivas pueda recibir solicitudes de acción colectiva debidamente estructuradas, lo cual facilitará su toma de decisiones.

3. La publicidad que se dé a las solicitudes de acción colectiva, ayudara a que las mismas puedan darse a conocer al público en general, para que estos puedan adherirse en caso de encontrarse dentro del mismo supuesto y pueda integrarse la colectividad de 30 usuarios.

4. El seguimiento que pueda dársele a las acciones colectivas servirá para que más usuarios de servicios financieros que se encuentren en las mismas circunstancias utilicen esta herramienta jurídica que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La creación de las acciones colectivas en México abre nuevas perspectivas para la impartición de la justicia. El propósito general de esta figura es permitir que una o más personas demanden respeto o restitución de derechos en nombre de una colectividad, la cual posee motivos de queja similares o ha sido afectada en un mismo sentido.

SEGUNDA. Este mecanismo facilita, entre otras cosas, que los recursos disponibles, humanos y materiales, sean compartidos entre sus miembros y que se genere un beneficio colectivo o social; favorece la impartición de justicia, sin importar la situación social de los consumidores; y amplía los beneficios obtenidos por la emisión de resoluciones por parte de los tribunales.

TERCERA. La Condusef si bien cuenta con facultades que regulan las operaciones y servicios que brindan las instituciones financieras, buscando prevenir abusos, también las mismas se han visto superadas sin que establezca los mecanismos para que se solucionen asuntos que afectan a la colectividad de usuarios.

CUARTA. Las diversas facultades de supervisión y vigilancia de los productos y servicios financieros que ofrecen las instituciones financieras (contratos de adhesión, estados de cuenta, comprobantes de operación, publicidad, etc.), sirven para prevenir que pueda surgir una acción colectiva ya que mientras estas facultades funcionen en su conjunto disminuye la probabilidad que se dé una afectación colectiva.

QUINTA. Las campañas de Educación Financiera que la Condusef ha venido realizando son una muy buena herramienta para que los Usuarios de Servicios Financieros conozcan las acciones colectivas.

SEXTA. Mientras que la normativa que rige a la Comisión Nacional no establezca los procedimientos a través de los cuales los Usuarios de Servicios Financieros pueden acudir a solicitar se lleve a cabo una acción colectiva es muy difícil que esta figura funcione.

SÉPTIMA. No basta con que exista el Comité de Acciones Colectivas ya que este órgano colegiado únicamente se encarga de determinar la procedencia de una acción colectiva, así como de establecer la estrategia a seguir, ya que para poder funcionar dicho Comité se necesita que los usuarios de servicios financieros conozcan cómo pueden solicitar a la Condusef el ejercicio de una acción colectiva que pueda analizar el órgano colegiado.

OCTAVA. De acuerdo al objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros para poder acudir a la Condusef, necesariamente se tiene que tener el carácter de usuario (relacionado con un contrato) y ser una institución financiera de acuerdo a lo que establece el artículo 2, fracción IV de la mencionada Ley, la que afecta sus derechos.

NOVENA. La acción colectiva tutela intereses que en lo particular, los individuos no ejercían con el mismo interés; esto es al presentarse actos, hechos u

omisiones que afectaran el interés de una persona, la complejidad de cualquier trámite, el tiempo a destinar y los recursos a invertir, resultaban más elevados que dejar las cosas en el estado en que se encontraban, aceptando el evento dañoso y permitiendo una cierta impunidad de los agentes generadores de la afectación (por lo general empresas).

DÉCIMA. El hecho de que los usuarios al presentar sus reclamaciones de manera particular se cansen, provoca que las instituciones financieras continúen con las deficiencias en los servicios que prestan, la manera en que esto acabe es que se den cuenta que la afectación que realiza no es solo a un individuo, sino a una colectividad de individuos.

DÉCIMA PRIMERA. Con la creación de las acciones colectivas se abre una nueva opción para que los usuarios de servicios financieros puedan reclamar sus derechos de manera conjunta generando un mayor interés mediático que perjudique a las instituciones financieras.

DÉCIMA SEGUNDA. La mayor desventaja que pudieran tener las acciones colectivas es más de forma que de fondo, pues si bien es cierto la figura reviste una intención noble de salvaguarda de intereses de la sociedad, lo cierto es que su regulación actual sigue generando diversas dudas en cuanto a su alcance y aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

1. Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 8ª Edición, Porrúa, México, 2009.
2. Arellano Trejo, Efrén y Cárdenas Sánchez, J. Guadalupe, “*Acciones Colectivas en México: la construcción del marco jurídico.*”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo Núm. 120, 2011.
3. Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*. 17ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2009.
4. Cabrera Acevedo, Lucio, *La tutela de los intereses colectivos o difusos*, en *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
5. De La Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil (Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular)*, Grupos Financieros, Tomos I y II, 5ª. ed. México, Editorial Porrúa, 2007.
6. De Pina, Rafael y José Castillo Larragaña, *Derecho Procesal Civil*, 28ª Edición, México, Porrúa, 2005.
7. Ferrer Mac Gregor, Eduardo, “*Las Acciones Colectivas en América Latina: un informe sobre las leyes vigentes propuestas e iniciativas legislativas*”, Latin American Forum-IBA Legal Practice Division, 2008.

8. Flores García, Fernando, Arbitraje, Conciliación, Amigable Composición, Revista de la Facultad de Derecho de México, Numero 201, 1995.
9. Gidi, Antonio y Ferrer Mac Gregor, Eduardo, *“La tutela derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos”*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2004.
10. Gidi, Antonio, *La tutela de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, 2004
11. Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2004.
12. Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *Procesos Colectivos*, 2ª Edición, México, Porrúa, 2004.
13. Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 7ª Edición. Editorial Trillas, México, 2005.
14. Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2º. Curso*. Editorial Oxford. Quinta edición. México, 2005.
15. Morineau, Marta, *Una introducción al common law*, 3ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009.
16. Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*. 2ª Edición. Editorial Harla, México, 1985.

17. Ovalle Favela, José, *Proceso y Justicia*, Editorial Porrúa, México 2009.
18. Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 6ª Edición, Oxford University Press, 2011.
19. Ovalle Favela, José, "Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 2004.
20. Sirvent, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

21. Cabanellas De Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, 17ª Edición, Argentina, Editorial Haliasta, 2005.
22. De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*. 37ª Edición, Segunda Reimpresión, México, Editorial Porrúa, 2012.
23. Ibarra Hernández, Armando, *Diccionario Bancario y Bursátil*, 3ª Edición, México, Porrúa, 2007.
24. Martínez Morales Rafael, *Diccionario Jurídico General*, México, Iure Editores, 2006

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas, Gaceta Parlamentaria, número 68, 10 de diciembre de 2009.

- Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, número 2976-IV, 25 de marzo de 2010.
- Bases y Criterios a las que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Disposiciones de Carácter General en materia de cláusulas abusivas contenidas en los contratos de adhesión, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2014.
- Disposición Única de la CONDUSEF aplicable a las Entidades Financieras, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2010.
- Lineamientos y Políticas para la Integración y Funcionamiento del Comité de Acciones Colectivas de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.