

524



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MEXICO

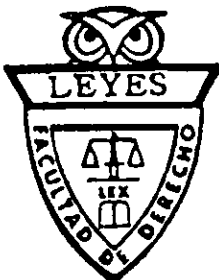
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION  
Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS  
FINANCIEROS Y SUS PROCEDIMIENTOS DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
EDUARDO SANCHEZ LEMOINE



MEXICO, D. F.

201726

2000



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

## FACULTAD DE DERECHO.

### SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL.

**SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.**  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
P R E S E N T E.

El alumno EDUARDO SANCHEZ LEMOINE, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: "LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS Y SUS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE", con la asesoría de la LIC. DIANA CANELA VALLE, 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 la 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 19 de mayo del año 2000.

**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.  
\*pegg.

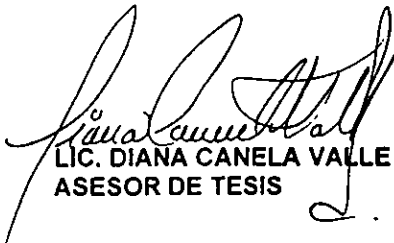
**DR. ALBERTO FABIÁN MONDRAGÓN PEDRERO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL**  
**P R E S E N T E .**

Por este conducto, me permito remitir a Usted la Tesis, "LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS Y SUS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE" que presenta el compañero EDUARDO SÁNCHEZ LEMOINE, misma que ha sido dirigida por su servidora y que considero cumple con los requisitos académicos que debe contar un trabajo recepcional.

Por lo anterior, solicito a usted, se lleve a cabo la revisión correspondiente y, en su caso, se autorice su impresión, con el propósito de que puedan continuarse oportunamente los trámites de Examen Profesional y titulación correspondientes.

Sin otro particular, reciba como siempre un cordial saludo.

**A T E N T A M E N T E ,**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
México, D.F. a 11 de mayo de 2000



**LIC. DIANA CANELA VALLE**  
**ASESOR DE TESIS**

A Dios, por ser la luz que guía mi camino; a mis padres, quienes con su amor y cuidado han hecho de mí un hombre de bien; a mis hermanos, Alvaro, Ana María y David, por su apoyo y cariño incondicionales; a ti Karina, por haberme inspirado a lograr este sueño; a la licenciada Diana Canela Valle, por su enorme comprensión y paciencia; a todos mis amigos, por los momentos compartidos.

**LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN  
Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS  
FINANCIEROS Y SUS PROCEDIMIENTOS DE  
CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**

# ÍNDICE

Introducción

i

## CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

1.1. Antecedentes	2
1.1.1. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	2
1.1.2. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	4
1.1.3. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	5
1.1.4. Procuraduría Federal del Consumidor	7
1.2. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	9
1.2.1. Exposición de Motivos	9
1.2.2. Dictámenes	13
1.3. Reformas a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	15
1.3.1. Exposición de Motivos	15
1.3.2. Dictámenes	17
1.4. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	20
1.4.1. Concepto de Administración Pública	21
1.4.2. Características de los Organismos Descentralizados	23
1.4.3. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como Organismo Público Descentralizado	27
1.5. Marco Jurídico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	28
1.6. Dirección y Administración	29
1.6.1. Junta de Gobierno	30
1.6.2. Presidente y Vicepresidentes	34
1.7. Organización	39
1.7.1. Delegaciones Regionales	39
1.7.2. Consejos Consultivos	41
1.8. Vigilancia y Control	43
1.8.1. Comisarios y Órgano de Control Interno	43
1.9. Patrimonio	44
1.10. Estructura Orgánica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	46
1.11. Estructura Orgánica de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	47
1.12. Estructura Orgánica de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	48

1.13. Estructura Orgánica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	49
1.14. Integración del Consejo Consultivo Nacional de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	50

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**

2.1 Atención y Resolución de Consultas y Reclamaciones	52
2.2. Emisión de Recomendaciones	57
2.3 Información a los Usuarios y a las Instituciones Financieras	60
2.4. Revisión de los Contratos de Adhesión utilizados por las Instituciones Financieras	63
2.5. Orientación Jurídica y Defensa Legal Gratuita de los Usuarios	68
2.6. Imposición de Sanciones	71
2.7. Recurso de Revisión	74
2.8. Registro de Prestadores de Servicios Financieros	76
2.9. Otras Facultades	77

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS COMO CONCILIADOR Y ÁRBITRO EN LAS CONTROVERSIAS FINANCIERAS**

3.1. Conciliación y Arbitraje	80
3.1.1. Definiciones	80
3.1.2. Características	81
3.1.3. Semejanzas y Diferencias entre el Arbitraje y la Función Jurisdiccional	85
3.2. El Arbitraje en las Legislaciones Civil, Mercantil y Financiera	86
3.2.1. Código de Comercio	88
3.3.1. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982	90
3.3.2. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985	92
3.3.3. Ley de Instituciones de Crédito	94
3.3.4. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	98
3.3.5. Ley del Mercado de Valores	100
3.3.6. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	101
3.3.7. Ley Federal de Instituciones de Fianzas	109
3.3.8. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	112
3.4. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	113
3.4.1. Las reformas del 5 de enero y su trascendencia en los Procedimientos de Conciliación y Arbitraje	114
3.4.2. Procedencia	116



3.4.3. Procedimiento	119
3.4.4. Laudos y su Ejecución	126
3.5. Importancia de la Conciliación y el Arbitraje en la Protección de los Intereses de los Usuarios de Servicios Financieros	133

**CAPÍTULO CUARTO**  
**EL SECRETO FINANCIERO EN LA SUBSTANCIACIÓN DE LOS**  
**PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**

4.1. Etimología y Semántica del vocablo Secreto	135
4.2. El Secreto Profesional en el Derecho Mexicano	135
4.2.1. Código Penal Federal	136
4.2.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	137
4.2.3. Ley Federal del Trabajo	139
4.2.4. Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal	140
4.2.5. Ley de la Propiedad Industrial	141
4.2.6. Código Civil para el Distrito Federa en Materia Común y para toda la República en Materia Federal	142
4.3. El Secreto Bancario en Europa	143
4.4. El Secreto Bancario en México	146
4.5. Artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito	150
4.5.1. Los Secretos Fiduciario y Bursátil	153
4.6. El Secreto Financiero en las Instituciones de Seguros y de Fianzas	157
4.7. El Secreto Financiero en las Administradoras de Fondos para el Retiro	159
4.8. El Secreto Financiero en las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	161
4.9. Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	162
4.10. La observancia del Secreto Financiero y la confianza del Público Inversionista	165
4.11. Importancia de la información solicitada por la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en sus Procedimientos de Conciliación y Arbitraje	166
Conclusiones	168
Bibliografía	174

## INTRODUCCIÓN

Actualmente resulta difícil imaginarnos el desarrollo cotidiano de nuestras vidas, sin contar para ello con la gama de productos y servicios que las instituciones financieras han puesto a nuestra disposición.

Es por tal motivo que la constitución, organización y correcto funcionamiento de esas instituciones debe ser garantizado por el Estado, a través de las autoridades, leyes, reglamentos, circulares y demás instrumentos jurídicos que crea convenientes para la consecución dicho fin.

Lo anterior, con el objeto de prevenir que las instituciones financieras, en un afán de conseguir mayores beneficios en la intermediación de recursos financieros, descuiden los intereses del público ahorrador e inversionista que, en un acto de confianza y buena fe, han puesto a disposición de tales instituciones determinadas cantidades de dinero, las cuales, en muchos de los casos, representan el patrimonio conseguido durante toda una vida de trabajo.

En tal contexto, la creación de un organismo altamente especializado en la protección de los intereses de los usuarios de servicios financieros se hace inminente en un Estado que promueve el desarrollo nacional mediante el fortalecimiento de los sectores económicos, tal y como es el caso de nuestro país.

En México, a partir de la crisis económica sufrida a mediados de la década pasada, la protección de los intereses del público se convirtió en una de las principales preocupaciones de los legisladores, los cuales idearon la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que tuviera como principal objetivo procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios de los productos y/o servicios financieros y las instituciones del ramo. A dicho

organismo se le ha denominado *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros* (CONDUSEF).

Para la consecución de estos objetivos, se le otorgaron a la nueva Comisión una serie de facultades similares a las que en materia de protección al público tuvieron en su momento las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, pero con la ventaja de que tales facultades serían ejercitadas de manera uniforme y bajo los criterios de una sola autoridad, permitiéndole al público ahorrador e inversionista, contar con una mayor seguridad y confianza en las cuestiones que a consideración del nuevo organismo fueran planteadas por los usuarios de los productos y servicios financieros.

De las facultades con que fue dotada la nueva Comisión, merecen resaltarse las relativas a la recepción y resolución de las consultas planteadas por los usuarios de servicios financieros; la formulación de recomendaciones a las autoridades, así como a las instituciones financieras, respecto a las necesidades del público ahorrador e inversionista; la difusión de información relativa a los productos y servicios financieros; la organización, funcionamiento y control de un Registro de Prestadores los productos y servicios en comento; la revisión de los contratos de adhesión que utilizan las instituciones financieras en la captación y colocación de recursos; el servicio gratuito de orientación jurídica a aquellos usuarios de escasos recursos; así como la imposición de sanciones administrativas a aquellas instituciones que contravengan las disposiciones legales aplicables a la protección de los intereses del público.

De esta forma, el presente trabajo hace especial énfasis en los procedimientos de conciliación y arbitraje que los usuarios de servicios financieros pueden someter al conocimiento de la CONDUSEF, en el entendido de que dichos procedimientos son substanciados por un organismo altamente especializado en

la materia objeto de controversia, permitiendo así a los usuarios y a las instituciones financieras, solucionar sus diferencias mediante el empleo de medios distintos a los procesos jurisdiccionales, que garantizan una resolución más certera, efectiva y ágil acerca de la controversia planteada.

Por último, trataremos la importancia del secreto bancario y la información solicitada por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en la substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje, así como la importancia que puede llegar a tener dicha información en el laudo que ponga fin a la controversia planteada por las partes.

Por las razones anteriores, consideramos que el presente trabajo de investigación refleja los motivos y razones que llevaron al legislador a crear la *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros*, así como las principales funciones que ésta tiene respecto a la protección de los intereses del público ahorrador e inversionista, principalmente en aquellas vinculadas con los procedimientos de conciliación y arbitraje que ante ella se substancian, como medios heterocompositivos de solución de controversias financieras, distintos a los jurisdiccionales.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**

## 1.1. Antecedentes.

### 1.1.1. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El 28 de abril de 1995 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que agrupó en un sólo ordenamiento las facultades de supervisión y vigilancia que sobre las instituciones bancarias y bursátiles habían ejercido en forma separada las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, respectivamente, originándose así la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>1</sup>

Dicha Comisión tiene como objetivos, de conformidad con la Ley que la rige, la supervisión y regulación de las entidades financieras, así como el mantenimiento y fomento del sistema financiero, en protección de los intereses del público. En complemento de lo anterior, también supervisa y regula a las personas físicas o morales que realizan actividades relacionadas con el citado sistema financiero, a fin de que éstas observen las disposiciones de los ordenamientos legales aplicables.

Dentro de las facultades que para el cumplimiento de su objeto tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podemos citar, entre otras, las concernientes a la emisión de normas de registros y operaciones, así como de reglas para la estimación de los activos, obligaciones y responsabilidades de las entidades financieras bajo su supervisión;<sup>2</sup> el establecimiento de los criterios de

---

<sup>1</sup> Cfr., Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Editorial Harla, 2ª ed., México, 1997, p. 162. y Carvallo Yañez, Erik, Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano, Editorial Porrúa, 4ª ed., México, 1999, pp. 316-326.

<sup>2</sup> De conformidad con la fracción IV del artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se entiende por *entidades*, a las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas

aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideran contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros; dictar las medidas necesarias para que las entidades por ella supervisadas ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables; y tener el carácter de órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera.<sup>3</sup>

Asimismo, cabe señalar que fue esta Comisión, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros,<sup>4</sup> la autoridad encargada de atender las reclamaciones que presentaban los usuarios de los servicios financieros en contra de las instituciones del ramo, actuando para tal efecto como conciliador y árbitro en la resolución de tales controversias, así como de imponer a las entidades financieras las sanciones administrativas a que hubiere lugar y conocer del recurso de revocación que se interpusiera en contra de las mismas.

En resumen, la supervisión que actualmente realiza la Comisión tiene por objeto evaluar los riesgos a que se encuentran sujetas las instituciones financieras, así como los sistemas de control y calidad de su administración, con el propósito de que las mismas tengan una adecuada liquidez, y resulten solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rijan y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros, evaluando también, de

---

de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, así como otras instituciones y fidelcomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.

<sup>3</sup> Cfr., Hegewisch Díaz Infante, Fernando, *Derecho Financiero Mexicano, Instituciones del Sistema Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 68.

<sup>4</sup> Noventa días a partir de la fecha su publicación en el Diario Oficial de la Federación (18 de enero de 1999).

forma consolidada, los riesgos de las entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

Por último, la estructura de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se encuentra integrada por una Junta de Gobierno, una Presidencia, dos Vicepresidencias, una Contraloría Interna, así como por las Direcciones Generales y demás unidades administrativas que a juicio de la propia Comisión sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, con el número de miembros y facultades que para tales órganos de gobierno se disponga en la Ley de la materia y su Reglamento.

#### **1.1.2. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.**

En términos del artículo 108 de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas principales funciones son:<sup>5</sup> procurar un sano desarrollo del sistema asegurador y afianzador mexicano mediante la expedición de reglas de carácter general que determinen los riesgos técnicos y financieros en que pueden incurrir las empresas aseguradoras y afianzadoras; realizar las facultades de inspección y vigilancia que las Leyes del ramo le han conferido; imponer sanciones administrativas por violaciones a dichos ordenamientos, fungir como asesor del Gobierno Federal en las materias de su competencia; y hasta antes de que fuera creada la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros,

---

<sup>5</sup> Hegewisch Díaz Infante, Fernando. *op. cit.*, p. 98.



hacer las veces de conciliador y árbitro en las controversias que se suscitaran entre los particulares y las empresas aseguradoras y afianzadoras.<sup>6</sup>

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, de conformidad con el artículo 108-A de la Ley citada en el párrafo anterior, se encuentra integrada por una Junta de Gobierno, un Presidente, tres Vicepresidentes, una Contraloría Interna, así como por las Direcciones Generales y demás unidades administrativas que a juicio de la propia Comisión fueren necesarias para el cumplimiento de sus funciones, con el número de miembros y facultades que para tales órganos de gobierno se disponga en los ordenamientos correspondientes.

### **1.1.3. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.**

El 23 de mayo de 1996 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, misma que estableció, en su artículo 2º, la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica, facultades ejecutivas y competencia funcional propia, con el fin de coordinar, regular, supervisar y vigilar los sistemas de ahorro para el retiro. A dicho órgano desconcentrado se le denominó Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión en estudio cuenta con las facultades necesarias para reglamentar la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a los sistemas de ahorro para el retiro, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos

---

<sup>6</sup> Artículos 108 y 68 de las Leyes de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, respectivamente.

sistemas, determinando los procedimientos correspondientes para su buen funcionamiento.<sup>7</sup>

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro fue, hasta la entrada en funciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la autoridad competente, de conformidad con los artículos 5º, 109 y 110, de su Ley, para recibir y tramitar las reclamaciones que formularan los trabajadores o sus beneficiarios y patrones, en contra de las instituciones de crédito y/o administradoras de fondos para el retiro, así como para fungir como conciliador y árbitro en la resolución de las controversias que entre dichas personas pudieran suscitarse por tal motivo, conforme a los procedimientos de conciliación y arbitraje que para tales casos se establecían en su propia Ley.

Cabe señalar que la Comisión de que se trata, también se encuentra facultada para dar a conocer a la opinión pública reportes sobre comisiones, números de afiliados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos en forma trimestral, así como, en su caso, publicar la información que se relaciona con las reclamaciones presentadas en contra de las instituciones de crédito y elaborar y publicar estadísticas respecto de los sistemas de ahorro para el retiro.

Por lo que toca a su organización, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en términos del artículo 6º de su Ley, se encuentra integrada por una Junta de Gobierno, una Presidencia y un Comité Consultivo y de Vigilancia, con el número de miembros y facultades que para tales órganos de

---

<sup>7</sup> Hegewisch Díaz Infante, Fernando, *op. cit.*, p. 92.

gobierno disponga la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento.

#### **1.1.4. Procuraduría Federal del Consumidor.**

El 24 de diciembre de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que dio origen a la Procuraduría que ahora estudiamos, misma que adoptó la naturaleza jurídica de organismo descentralizado *de servicio social* con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con domicilio en la Ciudad de México, cuyas funciones de autoridad administrativa estarían encaminadas a promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, así como procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.<sup>8</sup>

Por lo que toca a las facultades con que cuenta la Procuraduría, el artículo 23 de la Ley Federal de Protección al Consumidor confiere a dicho descentralizado, entre otras atribuciones, las consistentes en la promoción y protección de los derechos del consumidor; la aplicación de las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; representar los intereses de los consumidores mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan; representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores, así como procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos de conciliación y arbitraje establecidos en dicha Ley.

---

<sup>8</sup> Artículos 20 y 21 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Asimismo, es de resaltarse que la Procuraduría Federal del Consumidor también se encuentra facultada para recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado; formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor; orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores; realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor y promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores.<sup>9</sup>

Así pues, y no obstante que el artículo 5º de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece de manera expresa que quedarán exceptuadas de la competencia de la Procuraduría los servicios que presten las instituciones u organizaciones cuya supervisión o vigilancia estén a cargo de alguna de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro, es indiscutible que tanto la Procuraduría Federal del Consumidor como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tienen como finalidad la protección de un grupo social determinado a través de procedimientos de conciliación y arbitraje ágiles y especializados, por lo que consideramos prudente señalar a la citada Procuraduría como uno de los antecedentes directos de la Comisión materia del presente estudio.

---

<sup>9</sup> Solamente se citan las facultades que se asimilan a las que actualmente tiene la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

## **1.2. Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.**

### **1.2.1. Exposición de Motivos.**

Con fecha 19 de noviembre de 1998, el diputado Jorge Estefan Chidiac, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó al pleno de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de *Ley de la Comisión de Protección al Usuario de Servicios Financieros*.

Esta Ley tendría por objeto la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios (a diferencia de las Comisiones que hemos estudiado anteriormente, las cuales fueron concebidas como órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) con el objeto de promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios financieros. Para tal fin, la *Comisión de Protección al Usuario de Servicios Financieros* contaría con plena autonomía técnica y facultades ejecutivas para dictar y hacer cumplir los laudos que emitiera como resultado de las controversias que los usuarios de los citados servicios le plantearan.

Lo anterior -explica el diputado Estefan Chidiac- debido a que a pesar de que el Congreso de la Unión había expedido diversos ordenamientos que regulaban la protección de los intereses del público usuario de servicios financieros, era un hecho que *“la falta de uniformidad en la legislación y en los procedimientos establecidos, aunados a la multiplicidad de diversas autoridades y criterios, dificultaba a esos usuarios conseguir la protección de sus derechos e intereses.”*

Por otro lado, en la misma exposición de motivos se destacó la importancia que se le había otorgado a las facultades sancionadoras de las autoridades financieras, en contraste con la falta de interés de los legisladores en atender de manera más severa la necesidad de informar, orientar, promover y proteger los derechos e intereses de dichos usuarios, así como los procedimientos de conciliación y arbitraje que resultaban medios idóneos, distintos a los jurisdiccionales, para la solución de las controversias existentes entre las instituciones financieras y los usuarios de sus servicios.

Fue por esas razones que el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, planteó la conveniencia de que el público usuario contara con un órgano único altamente especializado en la protección de sus derechos e intereses, que pudiera sancionar y corregir las faltas en que incurren las instituciones financieras, proporcionando al mismo tiempo la información necesaria de los servicios y productos financieros que ofrezcan en ese momento los integrantes de ese sector, aunado a la realización de estudios, análisis e investigaciones relacionadas con la materia, que permitieran a la sociedad adquirir una buena cultura financiera.

También, se hizo hincapié en la necesidad de establecer una normatividad uniforme para los procedimientos de conciliación y arbitraje para cualquier conflicto que surgiera en la prestación de los servicios financieros, privilegiando así, *"... una instancia distinta a la jurisdiccional que de manera obligatoria y vinculativa para las partes, concorra a la solución de los conflictos mencionados y con ello otorgue la protección y seguridad jurídica al público usuario."*<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Gaceta Parlamentaria correspondiente a la Sesión del 19 de noviembre de 1998. pp. 1 a 4.

En resumen, lo que este grupo parlamentario pretendía obtener con la creación de la Comisión de Protección al Usuario de Servicios Financieros, era una mayor promoción y protección de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios financieros a través de la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre los usuarios y las entidades financieras y el correcto manejo de la información relacionada con los servicios y productos financieros.

Por último, la Comisión que se pretendía crear presentaba algunas ventajas importantes sobre las Comisiones Nacionales ya mencionadas, tales como la protección de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios financieros, mediante la equidad entre éstos y las instituciones financieras y la correcta información acerca de los productos y servicios existentes en ese mercado. Asimismo, se pretendía que esta Comisión actuara como *ventanilla única* para la recepción de quejas de los usuarios financieros y procurara su solución, mediante la substanciación de sus procedimientos de conciliación y arbitraje y la ejecución de los laudos que con tal motivo dictara.

Cabe mencionar que para que el Partido Revolucionario Institucional pudiera formular la propuesta contenida en la iniciativa que nos ocupa, se enfatizó la observancia de este tipo de instituciones en otros países, *“Tal es el caso de Inglaterra, en donde los conflictos entre bancos y usuarios son resueltos mediante un procedimiento operado por el Banking Ombudsman. Esta instancia fue creada en enero de 1986 para atender las quejas de los usuarios de servicios bancarios. El servicio que proporciona a los quejosos son gratuitos y cuenta con atribuciones ejecutivas. Sus resoluciones son obligatorias para los bancos, en tanto que el quejoso, si lo desea, tiene la opción de acudir a los tribunales.*

*El organismo existente en Inglaterra no atiende las quejas de todos los usuarios, ya que limita su intervención a particulares, pequeños comerciantes,*

*sociedades, asociaciones y empresas con operaciones menores a un millón de libras. El procedimiento que el quejoso debe cumplir como prerequisite es que previamente haya establecido su queja en el banco. Si la queja no es resuelta a través de sus unidades internas de atención a clientes, el quejoso tiene un plazo máximo de seis meses para acudir al Banking Ombudsman.*

*En Los Estados Unidos de América... se cuenta con una procuraduría de protección al consumidor... Sus atribuciones incluyen investigaciones y acciones tanto administrativas y judiciales, elaboración de normas procedimentales y otras más.*

*El organismo se divide en cinco departamentos... La división de prácticas crediticias aplica leyes relativas a los usuarios de los servicios financieros en el ámbito nacional, tales como: prohibición de discriminación, información manejada por los burós de crédito, costos de los servicios financieros, solución de problemas en cuanto al cobro y prácticas injustas o abusivas, entre otras." <sup>11</sup>*

Así pues, tenemos que la creación de la denominada *Comisión de Protección al Usuario de Servicios Financieros* obedecía a la necesidad de contar con un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con plena autonomía técnica y ejecutiva, que defendiera y protegiera a través de la equidad en los procedimientos de conciliación y arbitraje que ante él se presentaran, los intereses de los usuarios de los servicios financieros, y que, aunado a lo anterior, se encargara de difundir, mediante la información que las instituciones le proporcionaran para tal efecto, una cultura financiera que hasta ese entonces no existía en nuestro país.

---

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



## 1.2.2. Dictámenes.

El 12 de diciembre de 1998 fue aprobado en el Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, por 369 votos a favor y 31 en contra, el Dictamen que realizara la Comisión de Hacienda y Crédito Público respecto de la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*.<sup>12</sup>

En dicho Dictamen, la citada Comisión reafirmó lo señalado en la Iniciativa comentada en el apartado anterior, en el sentido de que *“el objetivo principal de la CONDUSEF (Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros) es el de proteger a un importante sector de nuestra sociedad, que a la luz de los últimos acontecimientos...<sup>13</sup> necesita de una instancia idónea y especializada que vele por sus legítimos intereses como usuarios de los servicios financieros.”*

También se hizo hincapié en las desventajas en que el pequeño ahorrador se encuentra ante las instituciones financieras, así como en los beneficios que se producirían si la CONDUSEF absorbiera las funciones que en materia de protección de los intereses del público desarrollaban, en forma separada, las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, convirtiéndose así en la única *instancia administrativa* a la que el usuario tendría que acudir para defender y proteger sus derechos frente a las instituciones del ramo, a través de los procedimientos de conciliación y arbitraje que se desarrollarían ante dicha autoridad, a fin de resolver, de manera pronta, expedita y gratuita, los conflictos entre el público y las entidades financieras.

---

<sup>12</sup> *Gaceta Parlamentaria* correspondiente a la Sesión del 12 de diciembre de 1998.

<sup>13</sup> Se refiere a la crisis económica sufrida por el país a partir de diciembre de 1994.

Por lo que toca al dictamen realizado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, es de señalarse que dicho órgano legislativo se refirió básicamente al proceso de cambio en la política bancaria y financiera que con la nacionalización de la banca en el año de 1982 había venido dándose en el país, lo cual originó la expedición de nuevas disposiciones legales y reglamentarias en materia financiera que previeran capítulos específicos a la protección de los intereses del público, tal y como fue el caso de los procedimientos de conciliación y arbitraje que se realizaban, hasta antes de esa fecha, ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>14</sup>

Así pues, dichas Comisiones dictaminaron favorablemente el proyecto de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, argumentando que el organismo que se proponía crear -Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros-<sup>15</sup> concentraba las funciones que en materia de protección a los intereses del público habían desarrollado, en forma separada, las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En tal orden de ideas, la Cámara Revisora manifestó que el público ahorrador contaría con una instancia exclusiva donde se ventilarían y resolverían los conflictos surgidos con la contratación de servicios financieros, además de la asesoría jurídica con que contaría el usuario de dichos servicios. Por consiguiente,

---

<sup>14</sup> Dictamen publicado por la Dirección General de Comunicación Social de la Honorable Cámara de Senadores el 21 de diciembre de 1998.

<sup>15</sup> No es sino hasta las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2000, cuando se adiciona con el término *Protección*, la denominación de la Comisión Nacional para la Defensa y Protección al Usuario de Servicios Financieros.

la permanencia de los mecanismos de conciliación y arbitraje tendría como consecuencia resoluciones prontas y expeditas de los conflictos entre el público y las entidades financieras, emitidas por una vía que no implica la sujeción a procesos ventilados en órganos jurisdiccionales.

### **1.3. Reformas a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.**

#### **1.3.1. Exposición de Motivos.**

El 30 de noviembre de 1999 fue presentada al Pleno de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, misma que fuera resultado de un esfuerzo conjunto por parte de diversos grupos parlamentarios de ese Poder Legislativo.<sup>16</sup>

En dicha Iniciativa se expusieron, de manera breve y sistemática, las razones por las cuales se hacían necesarias las reformas que se proponían, en el entendido de que las mismas sólo tenían por objeto dejar a un lado los obstáculos y debilidades que impedían la debida procuración de la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, a través de los procedimientos de conciliación y arbitraje realizados ante la CONDUSEF, los cuales, según los diputados que presentaron esta iniciativa, necesitaban ser reforzados para propiciar una actuación pronta y expedita de la citada Comisión, empezando por la homologación de tales procedimientos a fin de que éstos fueran idénticos para toda clase de reclamaciones.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Gaceta Parlamentaria correspondiente a la Sesión de fecha 30 de noviembre de 1999.

<sup>17</sup> Aquí se hace referencia a los procedimientos que seguía la CONDUSEF para el caso de las reclamaciones que se presentaran en contra de las empresas aseguradoras o afianzadoras, ya que hasta

Dentro de los conceptos que se proponían modificar, destaca el término *Usuario de Servicios Financieros*, el cual ya no sólo entendería por tal a la persona que contrata o utiliza un producto o servicio financiero ofrecido por alguna Institución Financiera sino también a los sujetos que gocen de algún derecho frente a la institución, derivado de la contratación de una operación o servicio determinado. De esta manera -explican los diputados- quedarían incluidos dentro de tal concepto, los beneficiarios de productos o servicios financieros y, por ende, protegidos por la CONDUSEF.

Por su parte, se propuso ampliar el plazo de tres meses para la presentación de las reclamaciones de los usuarios de servicios financieros ante la CONDUSEF, por el de un año a partir de la existencia del hecho que le dio origen a la presentación, a fin de brindar una atención apropiada a la gran cantidad de reclamaciones de los usuarios de servicios financieros, evitando con ello que sus inconformidades fueran desechadas por extemporáneas, situación que en la mayoría de los casos se habían originado por desconocimiento de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y de la misma Comisión.

Respecto al arbitraje que se realiza ante la CONDUSEF, se propuso que los usuarios de servicios financieros estuvieran en posibilidad de designar a un tercero como árbitro para la solución de la controversia planteada, siempre y cuando éste reuniera ciertos requisitos de imparcialidad, especialidad e idoneidad para poder dirimir la controversia presentada. Asimismo, se propuso que los

---

antes de la entrada en vigor de las reformas en cuestión, la Comisión aplicaba, para la resolución de las controversias que se le planteaban respecto de dichas instituciones, los procedimientos a que se referían las Leyes Generales de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, respectivamente.

informes que las instituciones financieras estuvieran obligadas a rendir dentro del procedimiento conciliatorio, cumplieran con exigencias más estrictas.

La Iniciativa de reformas también recogió lo que en su momento reguló el artículo 118-B de la Ley de Instituciones de Crédito respecto a las unidades especializadas con que deben contar tales instituciones, a fin de que las mismas sirvan como vías expeditas para la canalización de dudas o aclaraciones que eventualmente surjan entre el público usuario.

Se propuso que la CONDUSEF estuviera facultada para expedir dictámenes técnicos para el caso en que por causas imputables a la institución financiera no se diera el arbitraje, a fin de que el usuario estuviera en posibilidad de hacer valer tal dictamen como prueba ante los tribunales competentes.

Asimismo, se propuso corregir el defecto técnico-legislativo en cuanto a la mención de *Reglamento Interior* de la CONDUSEF, toda vez que dicha Comisión, al contar con la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no requiere de un ordenamiento interno que necesite de promulgación por parte del Ejecutivo, como es el caso de un Reglamento Interior, sino de un Estatuto Orgánico expedido por su propio órgano de gobierno, de conformidad con los párrafos segundo y tercero del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

### **1.3.2. Dictámenes.**

Con fecha 9 de diciembre de 1999, fue publicado el Dictamen que realizara sobre la Iniciativa de reformas a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de

Servicios Financieros, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.<sup>18</sup>

En dicho Dictamen se hizo énfasis en que las reformas que se proponían pretendían ante todo mejorar el régimen actual de competencia de la CONDUSEF como organismo especializado, a través del fortalecimiento de un marco legal que proporcione seguridad, celeridad y efectividad a las reclamaciones presentadas por los usuarios en contra de las instituciones de servicios financieros.

Fue por tal motivo que la Comisión dictaminadora reiteró la preocupación de los diversos grupos parlamentarios que presentaron la Iniciativa que se analiza, en el sentido de darle una mayor amplitud al término *usuario de servicios financieros*, así como al plazo que tienen los mismos para presentar ante la CONDUSEF, las reclamaciones que en su caso tuvieran en contra de alguna institución financiera. También se resaltó la necesidad de solicitar a dichas instituciones informes más específicos acerca de los hechos que motivaron la reclamación en su contra, y el establecimiento de unidades especializadas en atención a los usuarios.

En general, se trató de dotar a la CONDUSEF con un mayor número de facultades que se tradujeran en mayores beneficios para la atención a los usuarios, como sería el caso de que dicha Comisión pudiera emitir dictámenes técnicos; solicitar información a un mayor número de autoridades; emitir reglas aplicables al procedimiento arbitral, así como determinar el monto, forma y condiciones de las garantías que deben otorgar las instituciones financieras en el

---

<sup>18</sup> *Gaceta Parlamentaria* correspondiente a la Sesión de fecha 9 de noviembre de 1999.

caso de las reclamaciones que se presenten en su contra, así como el monto que deben registrar como pasivo contingente por tales reclamaciones.

Por lo que toca a las notificaciones, se especificó que la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación respecto a este punto no sería aplicable a las resoluciones dictadas dentro de los procesos de conciliación y arbitraje seguidos conforme a lo previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Asimismo, se corrigieron algunas deficiencias de forma, a fin de precisar que con la sola presentación de la reclamación por parte del usuario, la CONDUSEF quedaba facultada para exigir la información vinculada con esa reclamación, tanto a la institución financiera como al propio usuario, y se reiteraron las observaciones señaladas en la Iniciativa, respecto a las unidades especializadas con que deben contar dichas instituciones y a la correcta denominación de *Estatuto Orgánico* de la CONDUSEF en lugar de *Reglamento Interior*.

No obstante lo anterior, tanto en la Iniciativa como en el Dictamen, se reiteró la incompetencia de la CONDUSEF para conocer de las reclamaciones por variaciones de las tasas de interés pactadas entre el usuario y las instituciones financieras, cuando tales variaciones fueran consecuencia directa de condiciones generales observadas en los mercados, situación que parece ir en contra del espíritu de la Comisión, toda vez que con tal disposición los usuarios que se vieran afectados por tales variaciones, necesitarían someter, forzosamente, sus diferencias con las instituciones financieras ante los órganos jurisdiccionales competentes, lo cual tendría como consecuencia que dichas controversias no fueran resueltas con la rapidez y certeza propias de un organismo altamente

especializado en las cuestiones financieras, como lo es la CONDUSEF, tal y como fue el deseo del legislador cuando creó dicho descentralizado.

Respecto a los procedimientos de conciliación y arbitraje, es de señalarse que con la entrada en vigor de las reformas que nos ocupan, la Comisión se encontraría facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del usuario. Asimismo, se reiteró la conveniencia de que las partes pudieran designar a un tercero como árbitro.

Se propuso facultar a la CONDUSEF con *mayor autoridad* para hacer cumplir sus laudos, permitiéndole adoptar todas aquellas medidas que juzgara conveniente para el cumplimiento de los mismos.<sup>19</sup> También se estuvo de acuerdo, en que los convenios que celebraran las partes ante dicha autoridad, tendrían el carácter de sentencia ejecutoriada, a fin de dar seguridad jurídica a las partes.

Por último, se realizó una propuesta en el sentido de ampliar el monto de las sanciones que la CONDUSEF puede imponer a las instituciones financieras, a fin de que éstas cumplan de manera oportuna las resoluciones de la Comisión, salvaguardándose así los intereses de los usuarios.

#### **1.4. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.**

Como ya hemos mencionado en los apartados anteriores, el Honorable Congreso de la Unión otorgó a la CONDUSEF la naturaleza jurídica de **organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con**

---

<sup>19</sup> Acerca del impacto que tuvieron las reformas del 5 de enero de 2000 sobre la ejecución de los laudos dictados por la CONDUSEF, remitimos al lector al numeral 3.4.3. del Capítulo III del presente trabajo.



**personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo prioritario es procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras.<sup>20</sup>**

De lo anterior, se desprende la necesidad de realizar un pequeño análisis acerca del concepto de Administración Pública y los elementos que la integran, a fin de comprender la ubicación que tiene la CONDUSEF en ésta, y la ventaja que significa que los intereses del público ahorrador e inversionista se encuentren tutelados por un organismo descentralizado de la citada Administración y no por diversos órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como lo son las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, cuya actuación en materia de protección a los usuarios de servicios o productos financieros se desarrollaba de forma aislada y no siempre bajo los mismos criterios.

#### **1.4.1. Concepto de Administración Pública.**

El Diccionario de la Real Academia Española entiende por Administración Pública *“la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes...”*<sup>21</sup>

---

20 Artículo 4º de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Asimismo, la fracción IV del artículo 2º de dicha Ley entiende por Institución Financiera, en singular o plural, a las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, Patronato del Ahorro Nacional, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquiera otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

21 Citado por Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol. 3*, Editorial Harla, México, 1997, p. 7.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero, la Administración Pública es *“la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, (que) tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), (cuya) acción es continua y permanente, persiguiendo siempre el interés público mediante una forma de organización jerarquizada y contando para ello con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos.”*<sup>22</sup>

Por su parte, el Doctor Andrés Serra Rojas define a la Administración Pública como la *“acción del Estado encamiada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar. La Administración selecciona, coordina y organiza las actividades del estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado.”*<sup>23</sup>

Por otro lado, 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.

*“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades*

---

<sup>22</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 11ª ed., México, 1993, pp. 473-474.

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 3ª ed., México, 1965, p. 23.

*paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”*

En complemento de lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual es el ordenamiento que regula lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, establece que la Administración Pública Paraestatal se integrará por varios entes públicos dentro de los cuales, según Serra Rojas,<sup>24</sup> destacan los denominados *organismos descentralizados*, mismos que constituyen una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, pero sin desligarse de la orientación gubernamental necesaria para que el Estado mantenga una unidad, vigilancia y control adecuado sobre dichos organismos.

*“Artículo 1º.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

...

*Los organismos descentralizados, (entre otros entes públicos) componen la administración pública paraestatal.”*

#### **1.4.2. Características de los Organismos Descentralizados.**

Como personas de derecho público que son, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

---

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 554-555.

a) De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- Son creados por un acto legislativo y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

*“Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”*

- Se encuentran sectorizados a alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

*“Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”*

*“Artículo 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.*

*Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.*

*Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades."*

*"Artículo 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras del sector."*

b) De conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

- Cuentan con denominación y sede.

*"Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:*

*I. La denominación del organismo;*

*II. El domicilio legal;"*

- Tienen un objeto específico.

*"Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

*I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*

*II. La prestación de un servicio público o social; o*

*III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”*

*“Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:*

*...*

*III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;”*

- Tienen órganos de dirección, administración y representación como es el caso de las Juntas de Gobierno y del Director General o su equivalente.

*“Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:*

*...*

*V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;”*

*“Artículo 17.- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.”*

- Estructura administrativa interna, la cual se detalla en el Estatuto Orgánico que al efecto expida el órgano de gobierno.

*“Artículo 15.- ...*

...

*El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.”*

c) De conformidad con la doctrina:

- Tienen régimen jurídico propio, el cual, generalmente, adopta la forma de una ley orgánica.
- Su finalidad es la satisfacción de un interés general en forma rápida, idónea y eficaz.
- Pueden llegar a contar con un régimen fiscal especial, dependiendo de la actividad que realicen.

#### **1.4.3. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como Organismo Público Descentralizado.**

Una vez analizada la integración de la Administración Pública Paraestatal, así como sus características, podemos afirmar que 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, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, respectivamente, ya que la Comisión, de conformidad con la Ley que la rige, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominación y sede. Asimismo, cuenta con una Junta de Gobierno, la

cual es presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que funge como su cabeza de sector, y también cuenta con un objeto definido como es procurar la equidad entre los usuarios y las instituciones financieras, y con una estructura administrativa en los términos que al efecto señala su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1999.

Por lo anterior, somos de la opinión de que la CONDUSEF se encuentra jurídicamente facultada para la realización de su objeto constitutivo, dejando atrás las desventajas que para dicho fin significaba la dependencia jerárquica y toma de decisiones limitada que como órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentaban las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como la desconfianza que para el público ahorrador e inversionista representaba el hecho de que la protección de sus intereses fuera tutelado por diversas autoridades financieras, bajo criterios y modalidades distintos que no daban una respuesta integral a las necesidades de los usuarios de servicios y productos financieros que veían en algún momento dado vulnerados sus derechos, por diversos actos u omisiones cometidos por las instituciones financieras en su contra.

#### **1.5. Marco Jurídico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.**

En su carácter de *Ombudsman* y autoridad financiera, a la CONDUSEF le serán aplicables como marco jurídico primario, las disposiciones que se contengan en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, su Reglamento Interior y el Acuerdo por el que el Presidente de esa Comisión delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales y otros



funcionarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1999.

De manera supletoria a lo dispuesto por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y respecto a las notificaciones y actualizaciones de las multas que impone la CONDUSEF, se observarán las disposiciones que al efecto se contengan en el Código Fiscal de la Federación.<sup>25</sup> Asimismo, y por lo que toca al procedimiento arbitral de estricto derecho seguido ante la Comisión, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código de Comercio y a falta de disposición expresa en dicho ordenamiento, las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.<sup>26</sup>

Como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, a la CONDUSEF le serán aplicables la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos, Ley Federal de Derechos, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, etc.

### **1.6. Dirección y Administración.**

El Capítulo II de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, denominado *“De la Dirección y Administración de la Comisión*

---

<sup>25</sup> Dicha supletoriedad no será aplicable a las notificaciones y resoluciones dictadas dentro de procesos de conciliación y arbitraje.

<sup>26</sup> No se aplicarán los artículos 1235 y 617 de los Códigos de Comercio y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, respectivamente.

*Nacional*" establece, en su artículo 16, que las mismas estarán a cargo de una Junta de Gobierno, así como de un Presidente, de conformidad con las facultades que para tales efectos les otorguen la citada Ley y el Reglamento Interior.<sup>27</sup>

#### 1.6.1. Junta de Gobierno.

Se encuentra integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante del Banco de México, un representante de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, tres representantes del Consejo Consultivo Nacional de la CONDUSEF, así como por el Presidente de la misma, quien asistirá con voz pero sin voto. Cada uno de los integrantes de la Junta contará con su respectivo suplente, quien deberá tener el nivel inmediato inferior y será presidida por el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Junta designará a un Secretario<sup>28</sup> y a un Prosecretario, los cuales deberán ser servidores públicos de la CONDUSEF, sin que puedan desempeñar funciones diferentes a las de su encargo.

La Junta de Gobierno sesionará seis veces al año, pudiendo reunirse de manera extraordinaria cuando así se considere necesario, previa convocatoria que haga el Secretario de la citada Junta a solicitud de cualesquiera de sus miembros. Dichas sesiones se efectuarán con la asistencia de por lo menos cinco de sus integrantes y sus resoluciones requerirán del voto aprobatorio de la mayoría de los

---

<sup>27</sup> No obstante que la Ley emplea el término de *Estatuto Orgánico* en vez de *Reglamento Interior*, en el artículo segundo transitorio de las reformas publicadas el 5 de enero del 2000 en el Diario Oficial de la Federación, se establece que en tanto no se expida el mencionado Estatuto continuará en vigor el Reglamento Interior publicado en dicho Diario Oficial el 15 de octubre de 1999.

<sup>28</sup> Las facultades con que cuenta el Secretario de la Junta de Gobierno de la CONDUSEF se señalan en el artículo 8 de su Reglamento Interior, mismas que consisten en el levantamiento de las actas y expedición de las constancias de las sesiones de la Junta, así como la realización de los informes al Presidente sobre la ejecución de los acuerdos respectivos y la atención de los asuntos sobre los cuales deba conocer la citada Junta de Gobierno.

presentes, teniendo voto de calidad, el Secretario de Hacienda y Crédito Público o, en su caso, quien presida la sesión.

El Secretario de la Junta deberá enviar a los miembros de ésta, con una antelación no menor de siete días hábiles a la celebración de sus sesiones, el orden del día acompañado de la información y documentación correspondientes, que les permita el conocimiento de los asuntos que se vayan a tratar, en el entendido de que sólo en caso de urgencia, se podrá convocar a dicha Junta con una antelación de veinticuatro horas.<sup>29</sup>

Respecto a las atribuciones con que cuenta la Junta de Gobierno de la CONDUSEF, el artículo 22 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece lo siguiente:

*“Artículo 22.- Corresponde a la Junta:<sup>30</sup>*

*I. Determinar y aprobar las bases y criterios conforme a los cuales, la Comisión Nacional (CONDUSEF) considere que deba brindar defensoría legal gratuita a los Usuarios;*

*II. Publicar, en caso de que lo determine necesario, las bases y criterios a que se refiere la fracción anterior;*

*III. Aprobar los programas y presupuestos de la Comisión Nacional (CONDUSEF), propuestos por el Presidente, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable;*

---

<sup>29</sup> Artículos 16 al 21 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>30</sup> Las facultades que se comprenden en las fracciones VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, y XVI son indelegables por parte del Presidente de la CONDUSEF.

*IV. Publicar, cuando lo estime necesario, las recomendaciones hechas a las Instituciones Financieras cuando ello contribuya a la creación de una cultura financiera y a la protección de los intereses de los Usuarios;*

*V. Establecer las políticas y lineamientos que provean a la más adecuada difusión de los servicios que ofrezca la Comisión Nacional (CONDUSEF);*

*VI. Aprobar su Estatuto Orgánico, así como expedir las normas internas necesarias para el funcionamiento de la misma;*

*VII. Resolver respecto de la instalación de Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales;*

*VIII. Examinar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que debe someter a su consideración el Presidente, sobre las labores de la Comisión Nacional (CONDUSEF);*

*IX. Establecer las bases, lineamientos y políticas para el adecuado funcionamiento de la Comisión Nacional (CONDUSEF);*

*X. Aprobar de conformidad con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que la Comisión Nacional (CONDUSEF) deba celebrar con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Presidente y, en su caso, los servidores públicos que deban intervenir de conformidad con el Estatuto Orgánico, realizarán tales actos bajo su responsabilidad, sujetándose a las directrices que fije la Junta (de Gobierno);*

*XI. Aprobar anualmente, previo dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la Comisión Nacional (CONDUSEF) y autorizar su publicación;*

*XII. Aprobar las disposiciones relativas a la organización de la Comisión Nacional (CONDUSEF), con las atribuciones que correspondan a sus respectivas unidades administrativas;*

*XIII. Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse entre la Comisión Nacional (CONDUSEF) y sus trabajadores;*

*XIV. Aprobar el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente, a propuesta de éste;*

*XV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, y sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la Comisión Nacional (CONDUSEF) requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación;*

*XVI. Aprobar los lineamientos para la evaluación de los programas y campañas publicitarias que las Instituciones Financieras pretendan realizar para efecto de dar a conocer sus operaciones o servicios;*

*XVII. Evaluar periódicamente las actividades de la Comisión Nacional (CONDUSEF);*

*XVIII. Resolver respecto de la condonación total o parcial de multas;*

*XIX. Establecer los parámetros para determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a que se refiere esta Ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros);*

*XX. Requerir al Presidente la información necesaria para llevar a cabo sus actividades de evaluación;*

*XXI. Constituir comités con fines específicos cuando se consideren necesarios;*

*XXII. Nombrar y remover al secretario y al prosecretario;*

*XXIII. Resolver sobre otros asuntos que el Presidente someta a su consideración, y*

*XXIV. Las demás facultades que le confieran otros ordenamientos.”*

Por su parte, el artículo 9 del Reglamento Interior de la CONDUSEF faculta a los miembros de la Junta de Gobierno para conocer y resolver acerca de las excusas que tengan los vocales de la misma para deliberar y resolver sobre algún asunto en concreto.

#### **1.6.2. Presidente y Vicepresidentes.**

De conformidad con el artículo 23 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, corresponde al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designar al Presidente de la CONDUSEF, mismo que para desempeñar tal encargo deberá contar con los siguientes requisitos:<sup>31</sup>

- Ser ciudadano mexicano.
- Tener título profesional a nivel Licenciatura.
- Haber ocupado, por lo menos durante tres años, cargos de decisión en materia financiera.

---

<sup>31</sup> Cfr., De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros y Fianzas. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Grupos Financieros*, Editorial Porrúa, 2a. Ed., México, 1999, p. 225.

- No desempeñar cargos de elección popular ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de cualesquier Institución Financiera.
- No tener litigio pendiente con la CONDUSEF.
- No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, y si se tratare de delito patrimonial cometido intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena, ni encontrarse inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.
- Ser de reconocida competencia y honorabilidad.

Por lo que toca a las facultades con que cuenta el Presidente, el artículo 26 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros señala las siguientes:

*“Artículo 26.- Corresponde al Presidente de la Comisión Nacional (CONDUSEF):*

*I. La representación legal de la Comisión Nacional (CONDUSEF) y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las que esta Ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros) confiere a la Junta (de Gobierno);*

*II. Ejecutar los acuerdos de la (citada) Junta;*

*III. Imponer las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en (la señalada) Ley, así como conocer y resolver sobre el recurso de revisión, y proponer a (dicha) Junta la condonación total o parcial de las multas;*

*IV. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la Comisión Nacional (CONDUSEF);*

*V. Suscribir y negociar títulos de crédito, así como realizar operaciones de crédito;*

*VI. Formular denuncias y querellas, así como otorgar el perdón correspondiente;*

*VII. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el propio Presidente;*

*VIII. Solicitar la aprobación de la Junta (de Gobierno) para todas las disposiciones de carácter general que crea pertinentes;*

*IX. Informar a la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público) respecto de los casos concretos que ésta le solicite;*

*X. Presentar anualmente los presupuestos de la Comisión Nacional (CONDUSEF), los cuales una vez aprobados por la Junta (de Gobierno), serán sometidos a la autorización de la (citada) Secretaría;*

*XI. Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto aprobado por la Junta (de Gobierno);*

*XII. Informar a la (mencionada) Junta sobre el ejercicio del presupuesto de la Comisión Nacional (CONDUSEF);*

*XIII. Informar a la Junta (de Gobierno), anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre el ejercicio de las facultades que le sean conferidas;*



*XIV. Proponer a (dicha) Junta el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente;*

*XV. Nombrar y remover al personal de la Comisión Nacional (CONDUSEF);*

*XVI. Presentar a la Junta (de Gobierno) los proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión Nacional (CONDUSEF) y con las atribuciones de sus unidades administrativas;*

*XVII. Presentar o proponer los documentos o proyectos que respectivamente correspondan, para la aprobación o determinación de la Junta (de Gobierno) a que se refieren las diversas fracciones del artículo 22 de esta Ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros);*

*XVIII. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias, y*

*XIX. Las demás que le atribuya la Junta (de Gobierno), esta Ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros) u otros ordenamientos.*

*El Presidente ejercerá sus funciones directamente o mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la Comisión Nacional (CONDUSEF). Los acuerdos por los que se deleguen facultades serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.*

Por su parte, los artículos 10 y 11 del Reglamento Interior de la Comisión señalan que el Presidente de la CONDUSEF será su máxima autoridad administrativa, y que a él corresponderá efectuar las designaciones y los nombramientos de los representantes de dicha Comisión ante las diversas

autoridades del ramo, así como el otorgamiento de los poderes y comisiones a que haya lugar. Asimismo, será esta persona la encargada de designar a los servidores públicos que habrán de absolver posiciones y realizar toda clase de gestiones pertinentes ante las autoridades judiciales o administrativas, incluyendo las de carácter penal o del trabajo. El Presidente, así como los Vicepresidentes y los Directores Generales, sólo estarán obligados a absolver posiciones o rendir declaración en juicio, en representación de la CONDUSEF o en virtud de sus funciones, cuando las posiciones y preguntas se formulen por medio de oficio expedido por autoridad competente, mismo que contestarán por escrito dentro del término establecido por dicha autoridad.

Respecto a los Vicepresidentes de la Comisión, éstos se encuentran facultados para ejercer las funciones que directamente o mediante acuerdo delegatorio<sup>32</sup> les encomiende el Presidente, pudiendo para tales efectos acordar con éste último los asuntos de su competencia, así como informarle sobre el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas cuya coordinación y manejo les sean adscritas. Asimismo, se encontrarán facultados para preparar los asuntos de su competencia que el Presidente deba someter a consideración de la Junta de Gobierno y para planear, formular, dirigir y evaluar los programas anuales y especiales que determinen las disposiciones aplicables, al igual que las actividades de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme a las políticas y lineamientos que determine el Presidente. También desempeñarán las comisiones y demás funciones que les sean encargadas para el cumplimiento de las facultades propias de la CONDUSEF.<sup>33</sup>

---

32 El 31 de diciembre de 1999 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que el Presidente de la CONDUSEF delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales y otros funcionarios de la propia Comisión.

33 Artículo 12 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Por último, es de resaltarse que los Vicepresidentes deberán de satisfacer los requisitos que para poder ser nombrado Presidente se establecen en las fracciones I, III, IV, V, VI y VII del artículo 24 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y podrán suplir las ausencias del Presidente conforme al orden que para tal efecto señale el artículo 35 del Reglamento Interior de la CONDUSEF.<sup>34</sup>

## **1.7. Organización.**

### **1.7.1. Delegaciones Regionales.**

Como ya hemos dicho, la CONDUSEF es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, cuyo objetivo prioritario es procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios de algún servicio financiero y las instituciones del ramo. Así pues, para alcanzar dicho objetivo la Comisión estará facultada para establecer Delegaciones Regionales o, en su caso, Estatales o Locales, como unidades administrativas desconcentradas de la propia CONDUSEF, las cuales estarán subordinadas jerárquicamente a la administración central y sólo contarán con las facultades específicas y la competencia territorial que para tal efecto les sea señalada.

En ese orden de ideas, el Capítulo VI del Reglamento Interior de la CONDUSEF tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán regir la actuación de las Delegaciones descritas en el párrafo anterior. Al frente de las Delegaciones habrá un Delegado, el cual será auxiliado por los Subdelegados,

---

<sup>34</sup> El orden en las suplencias por parte de las Vicepresidencias será el siguiente: Técnica, Jurídica, de Delegaciones, y de Planeación y Administración.

Jefes y Subjefes de Departamento, Defensores y demás servidores públicos y personal administrativo adscrito a la Delegación, por lo que los Delegados podrán ejercer, de manera encunciativa y no limitativa, las siguientes atribuciones:

- Asesorar y orientar a los usuarios de servicios financieros en relación con sus derechos y obligaciones.
- Tramitar los procedimientos administrativos y conciliatorios presentados en contra de las instituciones financieras.
- Tramitar y substanciar los juicios arbitrales en los que la CONDUSEF sea designada como árbitro.
- Requerir a las instituciones financieras la información necesaria para substanciar sus procedimientos.
- Preparar los proyectos de laudos correspondientes.
- Establecer las medidas necesarias para ejecutar el laudo.
- Ordenar la constitución de los pasivos contingentes a que se refiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Realizar el cobro de multas.
- Brindar al usuario de servicios financieros orientación jurídica y defensoría legal en los casos que así se requiera.
- Atender consultas.
- Rendir el informe previo y justificado en materia de amparo.

- Integrar los Consejos Consultivos Estatales de conformidad con los lineamientos y políticas que dicte el Consejo Consultivo Nacional.
- Dar a conocer al Consejo Consultivo Nacional los asuntos a tratar en las sesiones correspondientes.
- Las demás actividades que, dentro del área de su competencia, se derive de las disposiciones aplicables.

### **1.7.2. Consejos Consultivos.**

Con el fin de dar una mejor atención a las necesidades de los usuarios de servicios financieros, el Capítulo II de la Ley que nos ocupa establece la creación de dos tipos de Consejos Consultivos.<sup>35</sup>

El Consejo Consultivo Nacional, estará integrado por el Presidente de la CONDUSEF quien lo presidirá, así como por dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante de cada una de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, tres representantes de las instituciones financieras y tres más de los usuarios de sus servicios, debiendo sesionar, por lo menos, dos veces al año.

Por su parte, los Consejos Consultivos Regionales serán instalados por la Junta de Gobierno de la CONDUSEF y estarán integrados por los Delegados Regionales o, en su caso, Estatales de dicha Comisión, así como por los demás miembros que acuerde el Consejo Consultivo Nacional y por los representantes de los usuarios y de las instituciones financieras que sean necesarios para el

---

<sup>35</sup> Artículos 33 y 34 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

desempeño de las funciones específicas, debiendo sesionar, por lo menos, una vez al año.

Dentro de las facultades más importantes de los Consejos Consultivos, tanto Nacional como Regionales, se encuentran las siguientes:

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

Cabe señalar que los Consejos Consultivos que se analizan sesionarán por materia, debiendo convocarse a sus sesiones, exclusivamente a las personas vinculadas con el tema a tratar, en el entendido de que el Consejo Consultivo

Nacional podrá conocer de los asuntos que traten los Regionales, cuando a su juicio, la importancia de dichos asuntos así lo amerite.

Por su parte, el Reglamento Interior de la CONDUSEF establece que, sin perjuicio de lo señalado en su Ley, la integración del Consejo Consultivo Nacional se sujetará a las bases que para tal efecto expidan la propia Comisión, y que los demás Consejos Consultivos estarán organizados y funcionarán de acuerdo a los lineamientos que señale el Consejo Consultivo Nacional.<sup>36</sup>

## **1.8. Vigilancia y Control.**

### **1.8.1. Comisarios y Órgano de Control Interno.**

El Capítulo III de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros<sup>37</sup> nos señala que para la vigilancia y control de la CONDUSEF, dicha Comisión contará con un órgano de control interno que será parte integrante de su estructura orgánica, el cual estará presidido por un Comisario Público Propietario y uno Suplente, mismos que serán nombrados por el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes actuarán ante la Junta de Gobierno de la propia Comisión a fin de evaluar su desempeño general y por funciones, así como apoyar su función directiva y promover su mejoramiento de gestión.

Lo anterior debido a que, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>38</sup> la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

---

<sup>36</sup> Artículos 32 y 33 del Reglamento Interior de la CONDUSEF.

<sup>37</sup> Artículos 39 a 43 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>38</sup> Artículo 37, fracción XII.

Administrativo es la autoridad encargada de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como es el caso de la CONDUSEF, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de dicha Secretaría.

### **1.9. Patrimonio.**

Como ya hemos visto en los apartados 1.4.2. y 1.4.3. la CONDUSEF tiene la naturaleza jurídica de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y, por ende, cuenta con un patrimonio propio que se encuentra integrado en los términos que para tal efecto señala el Capítulo IV de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, denominado *Del Patrimonio de la Comisión Nacional*.

*“Artículo 44.- El patrimonio de la Comisión Nacional (CONDUSEF) está constituido por:*

*I. Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;*

*II. Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación;*

*III. El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta Ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros);*

*IV. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación transfiera a la Comisión Nacional (CONDUSEF) para el cumplimiento de su objeto, así como aquéllos que adquiera la propia Comisión Nacional (CONDUSEF) y que puedan ser destinados a los mismos fines;*



*V. Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que haga la Comisión Nacional (CONDUSEF), en los términos de las disposiciones legales, y*

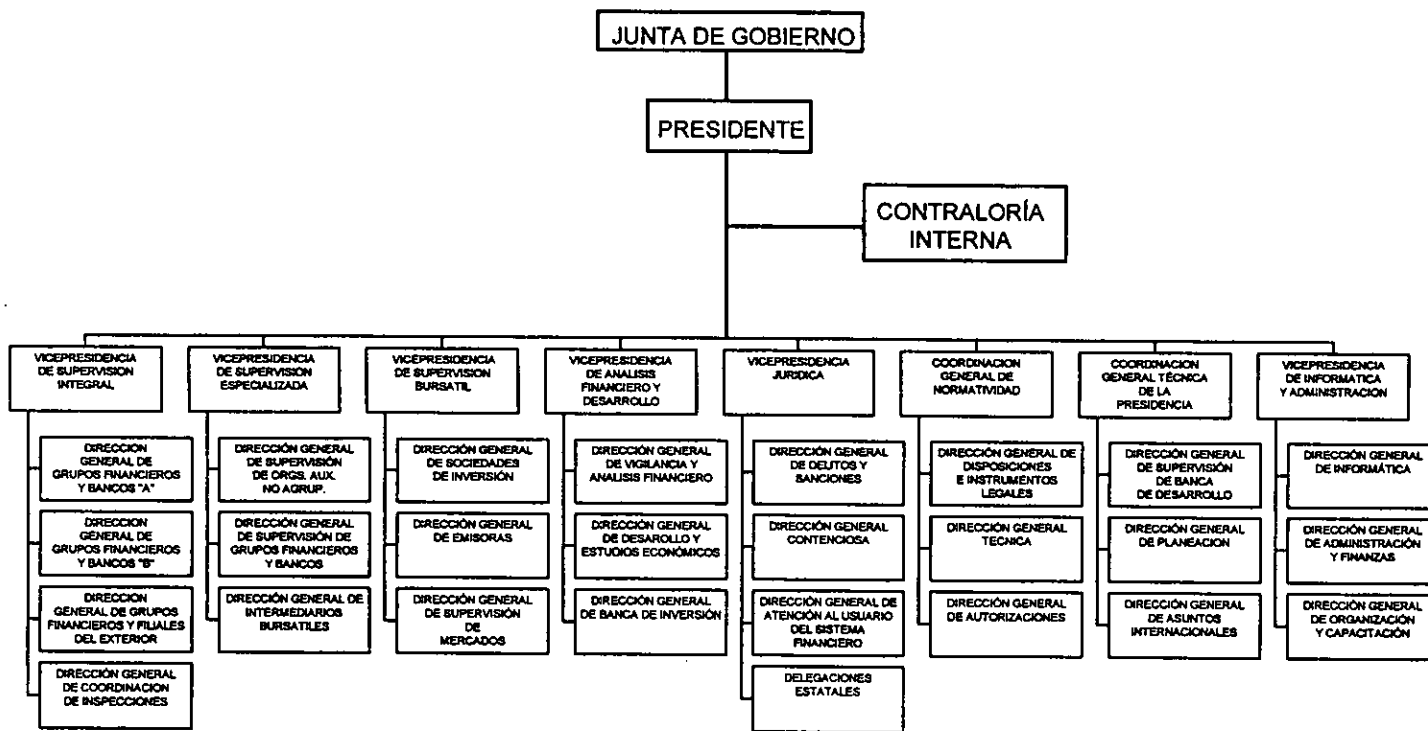
*VI. Cualquier otro ingreso respecto del cual la Comisión Nacional (CONDUSEF) resulte beneficiario.”*

*“Artículo 45.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) se considera de acreditada solvencia y, por lo tanto, no estará obligado a constituir depósitos o fianza legal de ninguna clase, o cualquiera otra garantía, ni aun tratándose del juicio de amparo.”*

Como podemos observar, la mayor parte del patrimonio de la CONDUSEF será obtenido a través de lo que la Federación decida asignarle en el Presupuesto de Egresos respectivo y por las sanciones económicas que la citada Comisión imponga a los intermediarios financieros.

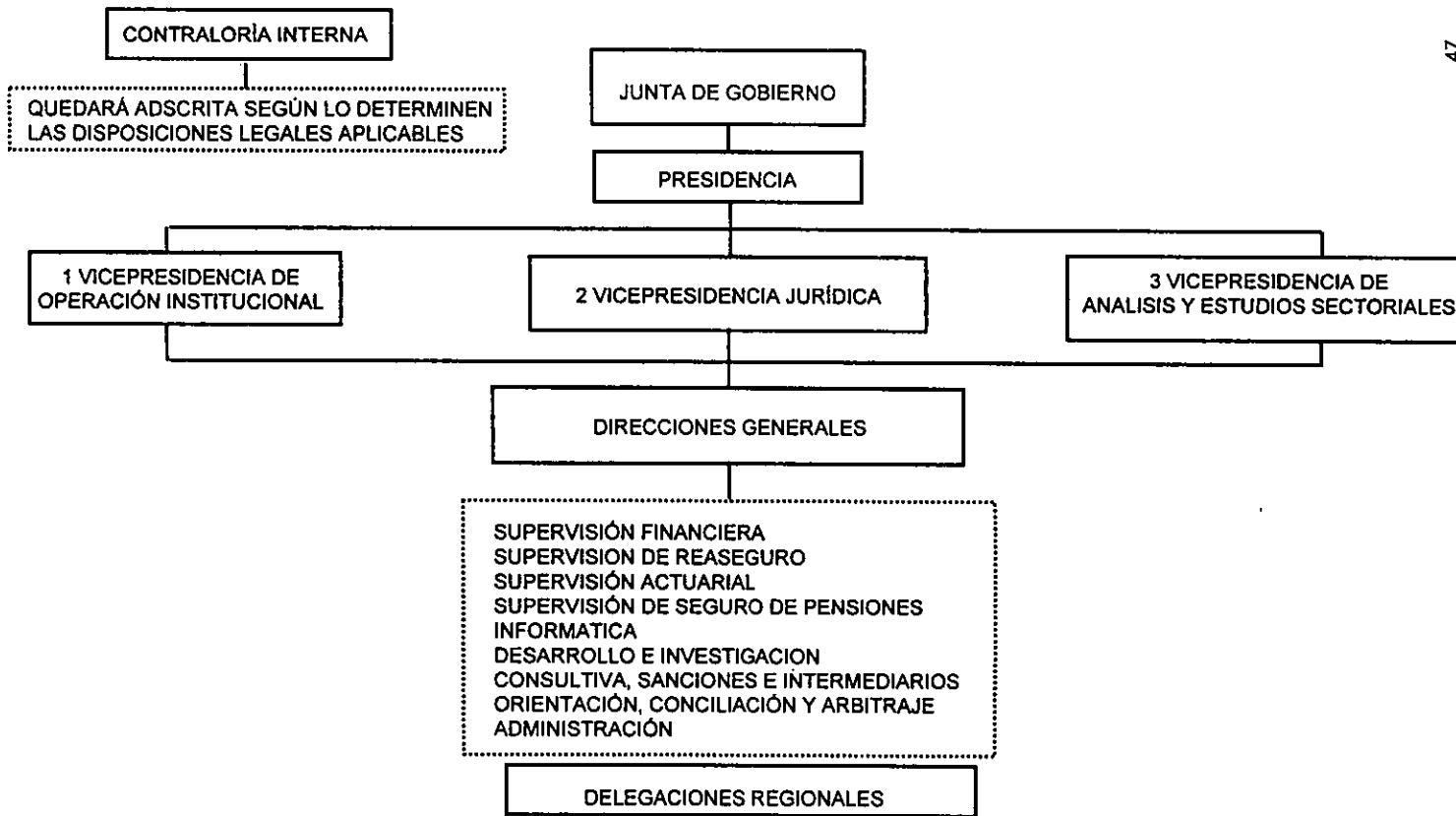
Sin embargo, es de resaltarse que el legislador tuvo el cuidado necesario para que la creación de la CONDUSEF no significara una cuantiosa inversión de recursos para poner en funcionamiento dicho organismo, toda vez que en el artículo Quinto Transitorio de la Ley que lo rige se señaló de manera expresa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevaría a cabo los trámites y acciones necesarias para que los recursos humanos, materiales y financieros de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, que se relacionaran con las facultades que se le conferían a la CONDUSEF, fueran traspasadas a la misma, incluyéndose dentro de dicho traspaso, el mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y, en general, el equipo que las Comisiones Nacionales anteriormente citadas hubieren utilizado para la atención de los asuntos a su cargo.

# 1.10. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES



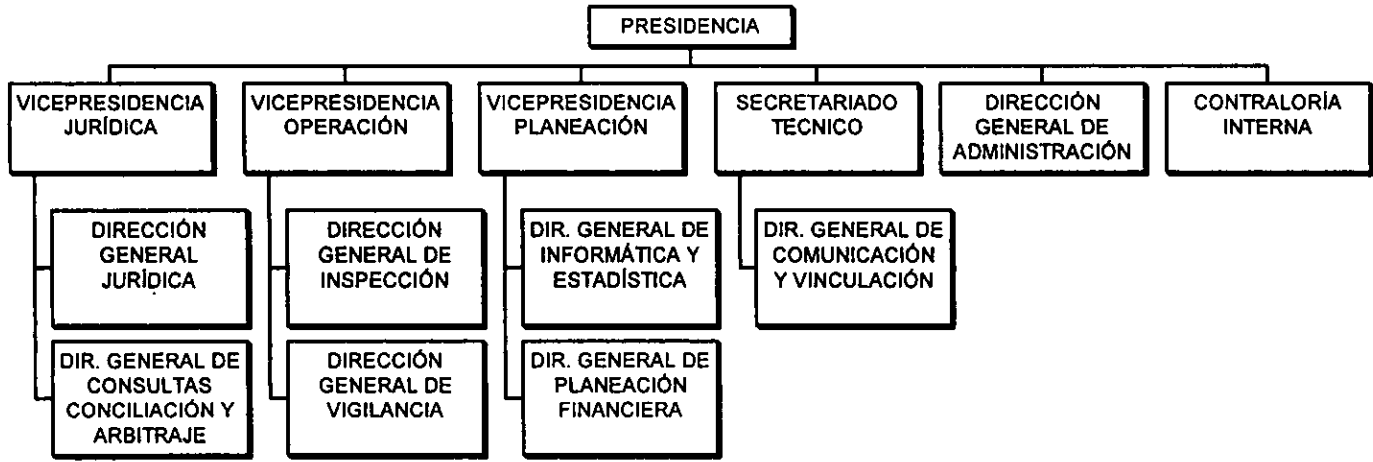
Fuente: De la Fuente Rodríguez Jesús, *op. cit.*, p. 157.

### 1.11. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS



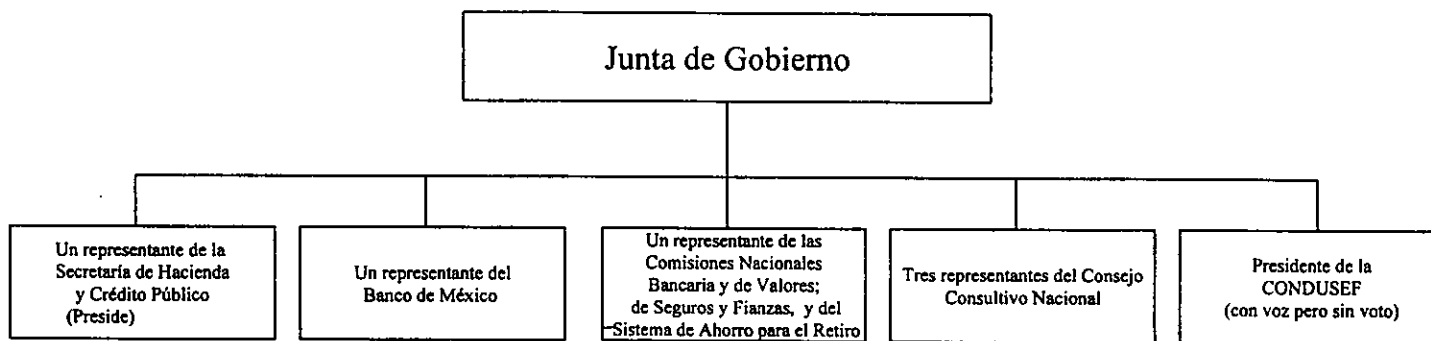
NOTA: A la Presidencia y Vicepresidencia quedarán adscritas las Direcciones Generales, según determine el Presidente con la aprobación de la Junta de Gobierno mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

1.12. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO



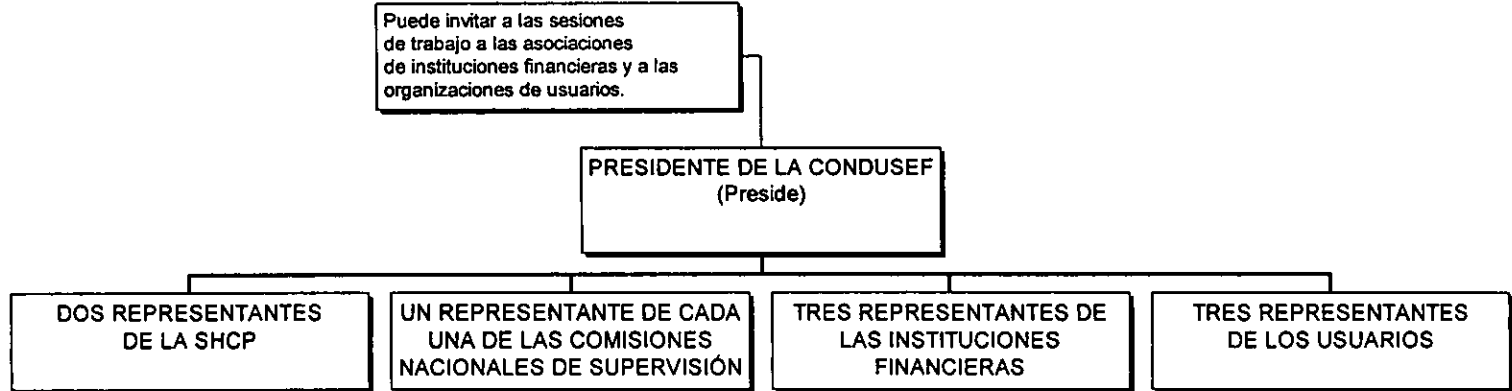
Fuente: De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p. 194.

### 1.13. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS



Fuente: De la Fuente Rodríguez Jesús, *op. cit.*, p. 223.

**1.14. INTEGRACION DEL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DE LA COMISION NACIONAL  
PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**  
(Sesionará por lo menos dos veces al año)



Fuente: De la Fuente Rodríguez Jesús, *op. cit.*, p. 228.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**

El objeto del presente Capítulo es dar a conocer al lector, algunas de las principales facultades con que cuenta la CONDUSEF para la adecuada protección y defensa de los intereses del público ahorrador e inversionista, destacando por su importancia y trascendencia en la consecución de dicho fin, aquellas relativas a la atención y resolución de consultas y reclamaciones formuladas por los usuarios de servicios financieros, la emisión de recomendaciones tendientes a fomentar en el público una sana cultura financiera, la información que la Comisión pone a disposición de los usuarios e instituciones financieras, la revisión de los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras en la captación de recursos, la orientación jurídica y defensa legal gratuita a los usuarios de escasos recursos, la imposición de sanciones a las instituciones financieras que no cumplan con las disposiciones que señala la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y la propia Comisión, así como la substanciación del recurso de revisión que en contra de tales sanciones hagan valer las citadas instituciones y, el control de un Registro de Prestadores de Servicios Financieros.

## **2.1 Atención y Resolución de Consultas y Reclamaciones.**

Como ya ha sido señalado en el Capítulo anterior, el objetivo prioritario de la CONDUSEF es procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios de algún producto o servicio financiero y las instituciones de ese ramo.

En tal contexto, la atención y resolución de las consultas y reclamaciones que en su caso presenten los citados usuarios ante la CONDUSEF, juega un papel importantísimo en la consecución del objetivo descrito anteriormente, toda vez que la presentación de las mismas constituye el primer acercamiento entre el usuario y la autoridad financiera que habrá de asesorarlo y defenderlo.



Es por eso que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, dedicó parte importante de su articulado a la regulación de tales facultades, mismas que, en nuestra opinión, constituyen dos de las principales atribuciones con que el legislador dotó a la CONDUSEF, máxime que éstas eran funciones que durante muchos años habían sido desarrolladas, en forma separada y en el ámbito de su competencia, por las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro.

*“Artículo 11.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) está facultada para:*

- I.- Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia;*
- II.- Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional (CONDUSEF).”*

Asimismo, es conveniente señalar que las facultades de la CONDUSEF relacionadas con las consultas y reclamaciones de los usuarios, no terminan con la recepción y desahogo de éstas, ya que las mismas resultan ser, en la mayoría de los casos, el primer paso para que dicha Comisión sea quien conozca, a través de los procedimientos de conciliación y arbitraje respectivos, de la controversia que dio origen a dicha consulta o reclamación.

Es por tal motivo que creemos conveniente señalar dentro de este apartado, que el organismo objeto de análisis también se encuentra facultado para llevar a cabo dichos procedimientos, los cuales serán abordados a profundidad en el Capítulo III de este trabajo.

***“Artículo 11.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) está facultada para:***

...

***III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el Usuario y la Institución Financiera...***

***IV. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho... en los conflictos originados por operaciones y servicios que hayan contratado los usuarios con las Instituciones Financieras... .”***

Respecto a las adiciones que sobre reclamaciones y consultas trajeron las reformas del 5 de enero, debemos resaltar la incorporación del artículo 50 Bis a la Ley en comento, mismo que recoge lo dispuesto por el artículo 118-B de la Ley de Instituciones de Crédito, en cuanto a la obligación de tales instituciones de contar con unidades especializadas que atiendan las consultas y reclamaciones formuladas por los usuarios.

***“Artículo 118-B.- Las instituciones de crédito deberán contar con unidades especializadas que tengan por objeto atender consultas y reclamaciones de sus usuarios.***

***Las unidades a que se refiere el párrafo anterior, se sujetarán a lo siguiente:***

***I.- El titular de la unidad deberá tener facultades para representar y obligar con su firma a la institución;***

***II.- Contarán con personal en cada entidad federativa en que la institución tenga sucursales u oficinas, de acuerdo al programa de distribución regional que deberá ser aprobado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;***

*III.- Deberán responder por escrito al usuario dentro de un plazo de treinta días hábiles, contado a partir de la fecha de recepción de la consulta o reclamación;*

*IV.- La documentación e información correspondiente a las consultas o reclamaciones y el plazo que deban ser conservadas por la institución, se regirán por las disposiciones de carácter general que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y*

*V.- El titular de la unidad deberá presentar semestralmente al consejo de administración de la institución, un informe de las consultas o reclamaciones recibidas y atendidas, en el que se identifiquen las operaciones o áreas de la institución que registren el mayor número de consultas o reclamaciones, así como las causas que las motivan, a fin de que se adopten las medidas que correspondan. La institución deberá proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores copia simple del citado informe, a más tardar dentro de los treinta días hábiles posteriores a su presentación en el consejo de administración.*

*Las instituciones deberán informar mediante aviso colocado en lugar visible en todas sus sucursales, la ubicación y horarios de servicio de las unidades previstas en este artículo.*

*Los usuarios del servicio de banca y crédito podrán, a su elección, presentar su consulta o reclamación ante las unidades respectivas, en forma personal o por escrito.*

*Lo establecido en el presente artículo es sin perjuicio de que los usuarios puedan proceder en los términos del artículo siguiente."*

En ese mismo contexto, el artículo 50 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece lo siguiente:

*“Artículo 50 Bis.- Cada institución financiera deberá contar con una Unidad Especializada que tendrá por objeto atender consultas y reclamaciones de los Usuarios. Dicha Unidad se sujetará a lo siguiente:*

*I. El Titular de la Unidad deberá contar con facultades para representar y obligar a la Institución al cumplimiento de los acuerdos derivados de la atención que se dé a la reclamación;*

*II. Contará con personal en cada entidad federativa en que la Institución tenga sucursales u oficinas;*

*III. Los gastos derivados de su funcionamiento, operación y organización correrán a cargo de las Instituciones Financieras;*

*IV. Deberá responder por escrito al Usuario dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de las consultas o reclamaciones, y;*

*V. El Titular de la Unidad Especializada deberá presentar un informe trimestral a la Comisión Nacional (CONDUSEF) diferenciado por producto o servicio, identificando las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones...*

*La reclamación de presentaciones ante la Unidad Especializada suspenderá la prescripción de las acciones a que pudieren dar lugar...*

*... Los usuarios pondrán a su elección presentar su consulta o reclamación ante la Unidad Especializada... o ante la Comisión Nacional (CONDUSEF).”*

Por último, de manera enunciativa y no limitativa, son de señalarse como algunas de las consultas y reclamaciones que con más frecuencia resuelve la CONDUSEF, las consistentes en:

- Cuotas y comisiones que las instituciones cobran a los usuarios por concepto de apertura o manejo de cuentas.
- Abonos no capturados en los sistemas electrónicos de las instituciones financieras.
- Intereses generados a favor del usuario.
- Intereses pagados a la institución financiera.
- Alternativas de inversión y sus rendimientos.
- Alteración, falsificación y pago indebido de cheques.
- Utilización de cajeros.

## **2.2. Emisión de Recomendaciones.**

De conformidad con los legisladores que propusieron su creación, la CONDUSEF es un organismo diseñado para proteger los intereses del público ahorrador e inversionista mediante una serie de acciones concretas, como es el caso de la emisión de recomendaciones a las instituciones y autoridades financieras. Es por tal motivo que a la Comisión que nos ocupa se le ha denominado el *Ombudsman* financiero.

El *Ombudsman* es una institución nacida en Suecia en 1809. La Constitución de dicha nación lo define como un *representante o comisionado del*

*Parlamento, encargado de cuidar por los derechos generales e individuales del pueblo; de recibir quejas de los particulares contra actos de funcionarios públicos que estimen violatorios de la ley; de llevar a cabo investigaciones sobre dichos actos, así como de formular las "recomendaciones" que considere pertinentes para resolver el problema planteado.*<sup>1</sup>

El *Ombudsman* se desarrolló primeramente en los países escandinavos y posteriormente en los demás, pero no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando empezó a adoptarse esta figura, con características propias, en el resto del viejo continente y en América.

En México, la institución que nos ocupa se introdujo en 1976 con la creación de la **Procuraduría Federal del Consumidor**, pues este organismo descentralizado tiene funciones similares a las del *Ombudsman* sueco del consumidor, quien además de fungir como un amigable conciliador entre los consumidores y los proveedores de bienes y servicios, también puede *recomendar* a las autoridades competentes las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses del consumidor.

Posteriormente, en 1985 se introdujo en la Universidad Nacional Autónoma de México la **Defensoría de los Derechos Universitarios** para conocer de las reclamaciones de estudiantes y miembros del personal académico por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria, y en 1989 se creó la **Procuraduría Social del Distrito Federal**, con el objeto de conocer de las reclamaciones que formulen los particulares en contra de las autoridades de dicha entidad federativa. En ambos casos, tanto la Defensoría de los Derechos Universitarios, como la Procuraduría Social del Distrito Federal, se encuentran

---

<sup>1</sup> Ovalle Favella, José, *Teoría General del Proceso*, Editorial Harta, 2ª ed., México, 1994, p. 24.

facultadas para emitir las *recomendaciones* que crean convenientes para solucionar la violación a los derechos de los reclamantes.

Por último, debemos mencionar a la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** como el mejor ejemplo de la figura del *ombudsman* en nuestro país. Dicha Comisión, de conformidad con la ley que la rige, conoce de aquellas quejas que se deriven de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que sean violatorios de derechos humanos. Asimismo, dicho organismo también se encuentra facultado para realizar las investigaciones procedentes y procurar la conciliación entre los reclamantes y las autoridades responsables, así como formular *recomendaciones* públicas autónomas no vinculatorias que tiendan a evitar tales violaciones.

Como puede advertirse, los organismos inspirados en el *Ombudsman* no emiten resoluciones obligatorias, sino *recomendaciones* cuya eficacia depende de la respetabilidad del organismo que las formula, de la fundamentación de sus propuestas y de la disposición de las autoridades responsables para acatarlas.<sup>2</sup>

Así pues, la CONDUSEF se encuentra facultada, al igual que los organismos descritos en los párrafos anteriores, para emitir *recomendaciones* tendientes a procurar la equidad entre los usuarios de servicios financieros y las instituciones que presten u ofrezcan tales servicios. Dichas *recomendaciones* podrán estar dirigidas a las autoridades federales y locales, a las mismas instituciones financieras, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*“Artículo 11.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) está facultada para:*

---

<sup>2</sup> *Idem.* p.25.

*VIII. Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta Ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros) y al de la Comisión Nacional (CONDUSEF);*

*IX. Emitir recomendaciones a las Instituciones Financieras... para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;*

*X. Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público) para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia ... ;*

...

*XVII. Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los usuarios (a través del uso de recomendaciones, entre otras formas);”*

Con las facultades anteriores se demuestra el por qué se ha denominado a la CONDUSEF como el *Ombudsman* del sistema financiero y la trascendencia puede llegar a tener dicha figura en el sano desarrollo del sistema financiero.

### **2.3 Información a los Usuarios y a las Instituciones Financieras.**

Como parte de la “*cultura financiera*” que se pretende formar en el pueblo mexicano, la información que la CONDUSEF pueda proporcionar al público ahorrador e inversionista juega un papel trascendente en la realización de dicho objetivo. Es por tal motivo que el legislador dedicó buena parte de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros a la difusión de la información que por razones de sus fines, se encuentra en poder de la CONDUSEF.



La Comisión que estudiamos, se encuentra facultada para elaborar programas de difusión en los cuales se haga del conocimiento de los usuarios, los servicios y productos financieros que existen, así como de los beneficios que estos otorgan al público ahorrador e inversionista. Asimismo, la Comisión también será la autoridad encargada de vigilar que la publicidad utilizada por las instituciones refleje, con veracidad, las características y ventajas de los servicios y productos ofrecidos, a fin de que los usuarios no caigan en errores o inexactitudes que, probablemente, originen una controversia.

*“Artículo 11.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) está facultada para:*

*XIV. Proporcionar información a los Usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los Usuarios;*

*XV. 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.”*

*“Artículo 51.- Con objeto de crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada del uso de las operaciones y servicios financieros, la Comisión Nacional (CONDUSEF) se encargará de difundir entre los mismos la información relativa a los distintos servicios que ofrecen las Instituciones Financieras, así como de los programas que se otorguen en beneficio de los Usuarios.”*

*“Artículo 52.- A efecto de cumplir con el objetivo señalado en el párrafo anterior, la Comisión*

*Nacional (CONDUSEF) podrá solicitar a las Instituciones Financieras, la información referente a las características generales de los distintos productos, tasas de interés, y, en general, sobre los servicios que ofrecen a los Usuarios.”*

*“Artículo 55.- De igual forma, la Comisión Nacional (CONDUSEF) podrá proporcionar información a las Instituciones Financieras relacionadas con las reclamaciones por parte de los Usuarios, acerca de los servicios que aquellos les ofrecen, así como de las necesidades de nuevos productos que pudieran solicitar dichos Usuarios.”*

Por otro lado, la CONDUSEF también dará a conocer la calidad de los servicios y productos prestados por las instituciones financieras y los niveles de reclamación relacionados con los mismos, con el fin de orientar y asesorar a dichas instituciones acerca de las necesidades de los usuarios.

*“Artículo 54.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) informará al Público,<sup>3</sup> sobre los índices de reclamaciones que se presenten ante ella, en contra de cada una de las Instituciones Financieras. La información será global, sin identificar a los Usuarios involucrados.”*

En caso de que alguna institución se niegue a proporcionar información a la CONDUSEF, ésta se hará acreedora a una sanción económica que, dependiendo el caso, podrá alcanzar hasta los 1000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La Ley no define lo que se debe de entender por *público*, por lo que creemos que el legislador quiso referirse a cualquier usuario interesado en conocer acerca de dichas reclamaciones.

<sup>4</sup> Artículo 53, en concordancia con la fracción II del artículo 94 del ordenamiento que nos ocupa.

También debemos señalar que, así como la CONDUSEF se encuentra obligada a proporcionar una serie de datos e informes a los usuarios que lo soliciten, éstos, al igual que las instituciones financieras, deberán proporcionarle a la Comisión la información y reportes de crédito que ésta solicite para la substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje que se le planteen, en el entendido de que con la sola presentación de la reclamación, el usuario faculta a la CONDUSEF para allegarse de todos los documentos e informes que esta crea necesarios para tal fin. <sup>5</sup>

Por último, creemos conveniente resaltar que la información a que se refiere el presente apartado es de carácter meramente estadístico e impersonal, por lo que la divulgación que de ésta haga la CONDUSEF, no constituye transgresión alguna a la figura del secreto financiero.

#### **2.4. Revisión de los Contratos de Adhesión utilizados por las Instituciones Financieras.**

El inmenso número de operaciones utilizadas por las instituciones financieras con el objeto de captar los recursos del público ahorrador e inversionista y canalizarlos a los sectores necesitados de financiamiento, así como la velocidad con que se realizan dichas operaciones, han dado como resultado la creación de instrumentos jurídicos unilaterales en donde el acuerdo de voluntades respecto al servicio o producto objeto de contratación ha pasado a un segundo término, en aras de una captación y colocación de recursos cada vez más ágil y oportuna. A dichos instrumentos jurídicos se les ha denominado contratos de adhesión.

---

<sup>5</sup> Artículo 11, fracción XX de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Los artículos 1792, 1793 y 1794 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal nos señalan que el *convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, y que los convenios que producen o transfieren obligaciones y derechos toman el nombre de contratos*, mismos que para existir en el mundo del derecho requieren del consentimiento de las partes y de que su objeto pueda ser materia de contratación.

De lo anterior, podemos afirmar que para la existencia de un contrato primeramente las partes deberán estar de acuerdo respecto a su objeto, así como de los derechos y obligaciones que de tal instrumento habrán de nacer, en el entendido de que sin tal acuerdo de voluntades el contrato jamás existirá jurídicamente.<sup>6</sup>

No obstante lo anterior, las razones expresadas al inicio de este apartado han tenido como consecuencia que el acuerdo de voluntades se vea un tanto limitado en los contratos de adhesión, toda vez que las condiciones para contratar son establecidas por una sola de las partes, dejando a la otra sin opción de modificar las mismas y reduciendo su actuación a la aceptación de todas y cada una de las cláusulas integrantes del instrumento.

Sin entrar a la polémica acerca de si esta clase de contratos atenta o no contra el acuerdo de voluntades (consentimiento) como elemento de existencia de los mismos, debemos dejar en claro que tales instrumentos existen en gran número y forman parte de nuestra vida diaria.

---

<sup>6</sup> La intención de dar una breve explicación acerca del acuerdo de voluntades como elemento de existencia del contrato, es la de dar al lector una idea general de cómo los contratos de adhesión han vulnerado este principio, por lo que recomendamos a aquellos interesados en el tema consultar autores que lo aborden ampliamente, como es el caso del licenciado Miguel Angel Zamora y Valencia, en el Capítulo II denominado "Los Elementos del Contrato" de su obra titulada *Contratos Civiles*, Editorial Porrúa, 5ª ed., México 1994.

El artículo 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que para los efectos de dicho ordenamiento, *“se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o a la prestación de un servicio, aún cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato...”*

Por su parte, el artículo 118-A de la Ley de Instituciones de Crédito establece que se deberá de entender por contrato de adhesión, *“aquel elaborado unilateralmente por una Institución (de crédito), que conste en documentos de contenido uniforme en los que se establezcan los términos y condiciones aplicables a las operaciones activas que celebre la Institución...”*

Asimismo, el artículo 56 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros señala que *“Se entenderá por 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 o servicios sean uniformes para los Usuarios.”*

Como podemos observar, estos ordenamientos señalan la elaboración unilateral como característica de tal instrumento, por lo que la voluntad del adquirente del producto o servicio no es tomada en cuenta por los proveedores o instituciones financieras, según sea el caso, y limitan la actuación de dicha persona a la aceptación (adhesión) de los términos de contratación señalados por éstos últimos.

A este respecto, el citado artículo 118-A de la Ley de Instituciones de Crédito, con el fin de proteger los intereses del público ahorrador e inversionista,

facultó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para revisar los modelos de contratos de adhesión utilizadas por las instituciones de crédito a fin de determinar que estos se ajusten a la Ley en comento, a las disposiciones emitidas conforme a ella y a los demás ordenamientos aplicables, así como de verificar que dichos instrumentos no contengan disposiciones confusas o que no permitan a la clientela conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes.

*“Artículo 118-A.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá revisar los modelos de contrato de adhesión utilizados por las instituciones de crédito.*

...

*La revisión tendrá por objeto determinar que los modelos de contrato se ajusten a la presente Ley, a las disposiciones emitidas conforme a ella y a los demás ordenamientos aplicables, así como verificar que dichos instrumentos no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a la clientela conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes.*

*La Comisión podrá ordenar que se modifiquen los modelos de contratos de adhesión y, en su caso, suspender su utilización hasta en tanto sean modificados.*

*La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá ordenar a las instituciones de crédito que publiquen las características de las operaciones que formalicen con contratos de adhesión, en los términos que la propia Comisión indique.”*

Así pues, podemos observar que la disposición comentada en el párrafo anterior es el antecedente directo de la facultad que ahora tiene la CONDUSEF para revisar las disposiciones que se contienen en los contratos de adhesión que utilizan las instituciones financieras en la captación y colocación de recursos.

***“Artículo 11.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) está facultada para:***

*...*

***XVIII.- Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por Instituciones Financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios;”***

***“Artículo 56.- Como una medida de protección al Usuario, la Comisión Nacional (CONDUSEF) revisará y, en su caso, propondrá a las Instituciones Financieras modificaciones a los modelos de contratos de adhesión utilizados en sus diversas operaciones...”***

***“Artículo 57.- La revisión que, en su caso, se haga de los contratos de adhesión, tendrá por objeto determinar que se ajusten a los ordenamientos correspondientes y a las disposiciones emitidas conforme a ellos, así como verificar que dichos documentos no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a los Usuarios conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes.”***

***“Artículo 58.- De igual forma, la Comisión Nacional (CONDUSEF) podrá ordenar a las Instituciones Financieras que le informen sobre las características de las operaciones que formalicen con contratos de adhesión, a efecto de que éste pueda informar a los Usuarios sobre dichas características.”***

Por último, es de señalarse que a pesar de que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no deroga de manera expresa el artículo 118-A de la Ley de Instituciones de Crédito, la facultad para revisar los

contratos de adhesión que utilizan las instituciones de crédito ya no compete a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sino a la CONDUSEF. Lo anterior, debido a que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, al haber sido expedida con posterioridad a la Ley de Instituciones de Crédito y al ser el ordenamiento especial aplicable a la protección de los intereses del público, es la que debe de prevalecer sobre dicho tema.

## **2.5. Orientación Jurídica y Defensa Legal Gratuita de los Usuarios.**

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros faculta a la CONDUSEF para prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal gratuita, a aquellos usuarios que por su condición económica se vean imposibilitados de contratar un asesor jurídico que los defienda en las controversias financieras que no se hubieren solucionado mediante la conciliación y el arbitraje de la Comisión y que, por ende, tengan que ser resueltas en los tribunales locales o federales, según sea el caso.

*“Artículo 11.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) está facultada para:*

...

*V. De conformidad con lo señalado por el artículo 86 de esta Ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros), prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado; así como respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura <sup>7</sup> y se haya presentado denuncia penal;”*

---

<sup>7</sup> Artículo 387, fracción VIII, del Código Penal Federal.



*“Artículo 85.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) podrá... brindar defensoría legal gratuita a los Usuarios.”*

En ese orden de ideas, los artículos 86 y siguientes de la misma Ley, disponen que la CONDUSEF contará con un cuerpo de Defensores que prestarán los servicios señalados anteriormente, únicamente a solicitud del usuario, quien estará obligado a comprobar que no cuenta con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado, en cuyo caso la Comisión podrá mandar a practicar los estudios socioeconómicos pertinentes a fin de cerciorarse que las condiciones en que vive el usuario no le permiten pagar asesoría legal particular.

*“Artículo 86.- Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Nacional (CONDUSEF) contará con un cuerpo de Defensores que prestarán los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, únicamente a solicitud del Usuario.”*

*“Artículo 87.- Los Usuarios que deseen obtener los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, están obligados a comprobar ante la Comisión Nacional (CONDUSEF) que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia que atienda sus intereses.”*

*“Artículo 88.- En caso de estimarlo necesario, la Comisión Nacional (CONDUSEF) podrá mandar practicar los estudios socioeconómicos que comprueben que efectivamente, el Usuario no dispone de los recursos necesarios para contratar un defensor particular. En el supuesto de que, derivado de los estudios, el Usuario no sea sujeto de la orientación jurídica y defensoría legal, la Comisión Nacional (CONDUSEF) podrá orientar y asesorar, por única vez, al Usuario para la defensa de sus*

*intereses. Contra esta resolución no se podrá interponer recurso alguno.”*

Es de señalarse que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no obliga a los usuarios que solicitan el servicio de orientación jurídica y defensoría legal gratuita, a agotar los procedimientos de conciliación y arbitraje que se substancian en la CONDUSEF, antes de solicitar los citados servicios, por lo que entendemos que quedará bajo la responsabilidad de los usuarios, determinar si sus controversias con las instituciones financieras deben ser conocidas primeramente por la propia Comisión, o desde un inicio por los órganos jurisdiccionales competentes.

Dentro de las obligaciones que tienen los defensores, podemos citar las siguientes: <sup>8</sup>

- Atingencia <sup>9</sup> y profesionalismo en la defensa del usuario.
- Interponer los medios que conforme a derecho procedan en la defensa del usuario.
- Ofrecer las pruebas a que hubiese lugar.
- Llevar registros y expedientes por cada uno de sus defendidos.
- Rendir informes mensuales a la CONDUSEF en los que se consigne el estado de los casos asignados, así como los aspectos más relevantes de los mismos.

---

<sup>8</sup> Artículo 90 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>9</sup> Cabe señalar que el Diccionario de la Lengua Española no contempla el significado de esa palabra.

- Llevar a cabo todas aquellas acciones que coadyuven a la mejor orientación jurídica y defensa legal de los usuarios de servicios financieros.
- No dedicarse al libre ejercicio de la profesión durante el tiempo que desempeñen el cargo de defensores, salvo que se trate de actividades docentes.
- Excusarse del cargo cuando el caso asignado represente un conflicto de intereses.

Resulta necesario subrayar que la orientación jurídica y defensoría legal no será obligatoria para la Comisión, cuando el usuario pacte con la institución financiera someterse a los procedimientos arbitrales que se llevan a cabo ante la CONDUSEF. Lo anterior, con el propósito de evitar que la Comisión, al asesorar a los reclamantes en los citados procedimientos, sea *juez y parte* en las controversias que se susciten entre las instituciones financieras y los usuarios de sus servicios.

## **2.6. Imposición de Sanciones.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 11, Fracción XXI de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la CONDUSEF cuenta con plena autonomía técnica para imponer a las instituciones financieras las sanciones que se originen por el incumplimiento a lo señalado en dicha Ley.

*“Artículo 93.- El incumplimiento o contravención a las disposiciones previstas en esta Ley, será sancionado con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional (CONDUSEF), tomando como base el salario*

*mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.*

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

Asimismo, la CONDUSEF podrá sancionar administrativamente a las instituciones financieras que no cumplan con alguna de las siguientes obligaciones: <sup>10</sup>

- Proporcionar la información que, en su caso, hubiere solicitado el Registro de Prestadores de Servicios Financieros. <sup>11</sup>
- Proporcionar a la CONDUSEF la información que para el debido cumplimiento de sus funciones hubiere solicitado.
- Proporcionar la información que le sea solicitada en los procedimientos de conciliación y arbitraje.
- Concurrir a la audiencia de conciliación.
- Cumplir con lo pactado en el convenio de conciliación.
- Registrar los pasivos contingentes o reservas específicas para obligaciones pendientes de cumplir que ordene la CONDUSEF.
- Cumplir con lo dispuesto en el laudo arbitral.

---

<sup>10</sup> Artículo 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>11</sup> *Supra* apartado 2.8.

- Crear las unidades especializadas para la resolución de quejas y consultas formuladas por los usuarios.

Las multas por incumplimiento a estas obligaciones podrán ir desde los 100 hasta los 3000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Cabe señalar que se considerará reincidencia por parte de la institución sancionada, el hecho de no cumplir con la obligación emitida o de no normalizar la operación irregular motivo de sanción, lo cual dará lugar a que la CONDUSEF sancione nuevamente a la institución hasta con el doble del monto original de la multa.

Para la cuantificación de la sanción, se deberá tomar en cuenta las condiciones económicas de la institución infractora, así como la necesidad de evitar reincidencias y prácticas tendientes a contravenir lo señalado por la Comisión y la ley que la rige.

La CONDUSEF estará obligada a oír previamente a la institución financiera antes de imponer la multa correspondiente, misma que deberá ser pagada dentro de los quince días siguientes a su notificación. En caso de que la institución interponga el recurso de revisión en contra de la citada multa y ésta resulte confirmada, su importe se actualizará en los términos del Código Fiscal de la Federación y deberá ser cubierta dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución definitiva.<sup>12</sup>

Por último, de conformidad con la fracción XXV del artículo II de la Ley que la rige, la CONDUSEF estará facultada para condonar total o parcialmente las

---

<sup>12</sup> Artículos 96 y 97 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

multas a que se refiere el presente apartado, para lo cual la Dirección General Contenciosa de la Comisión someterá a consideración de su Junta de Gobierno, las solicitudes respectivas.<sup>13</sup> Contra la resolución que emita dicha Junta no procederá recurso alguno.

## **2.7. Recurso de Revisión.**

La CONDUSEF también está facultada para conocer y resolver sobre el recurso de revisión que las instituciones financieras interpongan en contra de las resoluciones dictadas por dicho organismo descentralizado,<sup>14</sup> siempre y cuando éstas no sean resultado del procedimiento arbitral.

*“Artículo 99.- En contra de las resoluciones de la Comisión Nacional (CONDUSEF) dictadas fuera del procedimiento arbitral, con fundamento en lo dispuesto por esta Ley, se podrá interponer por escrito recurso de revisión.”*

El recurso de revisión deberá ser interpuesto ante la autoridad que dictó la resolución correspondiente y será resuelto por la Dirección General Contenciosa de la CONDUSEF.<sup>15</sup> El plazo para la interposición de la revisión será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

---

<sup>13</sup> Aún cuando el artículo 100 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, indica que el recurso será resuelto por el Presidente de la CONDUSEF, o por alguna otra área, el Artículo 20, fracción XI, del Reglamento Interior de la Comisión señala que será la Dirección General Contenciosa la que realizará esta función.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción XXIII, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>15</sup> Artículo 20, fracción X, del Reglamento Interior de la CONDUSEF.

Para que el recurso suspenda la resolución impugnada deberán de concurrir los siguientes requisitos: <sup>16</sup>

- Que el recurso sea interpuesto por la institución financiera recurrente y que sea admitido por la propia Comisión.
- Que la revisión no implique infracciones a las disposiciones legales aplicables.
- Que se garanticen los intereses de los usuarios que pudieran ser afectados por la interposición del recurso.

El escrito en donde se solicite la revisión deberá contener: <sup>17</sup>

- El acto impugnado.
- Los agravios que el mismo cause a la institución, en el entendido que de no expresar estos, la revisión se desechará por improcedente.
- Las pruebas que al efecto se consideren convenientes, las cuales deberán de ser desahogadas en un plazo de entre cinco y diez días hábiles.

La resolución del recurso de revisión podrá desechar, confirmar, mandar a reponer por uno nuevo que lo sustituya, o revocar el acto impugnado, y deberá ser emitida en un plazo no superior a los treinta días hábiles. Contra la resolución que resuelve el recurso de revisión no procederá otro.

---

<sup>16</sup> Artículo 101 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>17</sup> Artículos 103 y 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

## **2.8. Registro de Prestadores de Servicios Financieros.**

Dentro de las facultades con que cuenta la CONDUSEF se encuentra la relativa a la integración, operación y funcionamiento de un Registro cuya finalidad será la de llevar un control acerca de las instituciones que pongan a disposición del público ahorrador e inversionista algún producto o servicio financiero. A dicha institución se le denominará Registro de Prestadores de Servicios Financieros.<sup>18</sup>

La información que en su caso se requiera para el registro de las instituciones financieras deberá de ser proporcionada principalmente por aquellas autoridades que tengan a su cargo otorgar las autorizaciones para el funcionamiento y operación de dichas instituciones,<sup>19</sup> dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, se deberá informar a la CONDUSEF acerca de la revocación, fusión, escisión, transformación o liquidación de las instituciones financieras en un plazo igual al anteriormente señalado para hacer la anotación correspondiente en el Registro que nos ocupa.

Los funcionarios que no proporcionen la citada información serán responsables de tal incumplimiento en los términos a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las instituciones financieras también deberán proporcionar, cuando así les sea solicitado, la información necesaria para que el Registro de Prestadores de Servicios Financieros se encuentre actualizado.

---

<sup>18</sup> Artículo 46 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>19</sup> Se refiere principalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y adicionalmente al Banco de México, y a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro.



Para que pueda ser inscrita una institución financiera en el Registro que nos ocupa, las autoridades deberán de acompañar al aviso correspondiente, los siguientes documentos: <sup>20</sup>

- Copia de la escritura constitutiva de la institución, o de sus reformas o modificaciones.
- Copia de la autorización para operara como institución financiera, así como de los documentos en donde conste su cambio de denominación o de domicilio social, su fusión, escisión o transformación o la revocación o liquidación de la misma, y cualesquier otro documento que a juicio de la CONDUSEF pudiera afectar de manera sustancial la operación y funcionamiento de la institución.

## **2.9. Otras Facultades.**

La CONDUSEF, además de las facultades descritas en los apartados anteriores, podrá coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las instituciones financieras y los usuarios de esos servicios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano; concertar y celebrar convenios con dichas instituciones así como con las autoridades federales o locales para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; elaborar estudios de derecho comparado relacionados con la materia de su competencia y publicarlos

---

<sup>20</sup> Artículo 49 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

para apoyar a los usuarios y a las instituciones financieras; así como las demás que le sean conferidas por cualesquier otro ordenamiento legal.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Artículo 11, fracciones VII, XI, XII, XIII y XXVI, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## **CAPÍTULO TERCERO**

**LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA  
DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS COMO  
CONCILIADOR Y ÁRBITRO EN LAS CONTROVERSIAS  
FINANCIERAS.**

### 3.1. Conciliación y Arbitraje.

Existen diversos temas, como la política o la religión, que generan controversias imposibles de solucionar por el hombre de manera pacífica mediante el simple acuerdo de voluntades. Es aquí, en donde toma importancia el derecho y los medios para la solución de controversias que ofrece.

De conformidad con diversos juristas, existen tres formas para la solución de esos conflictos: la primera, conocida como autotutela o autodefensa, que es aquella que consiste en la imposición de la pretensión propia en perjuicio del interés ajeno; la segunda, llamada autocomposición, que presenta como principal característica la renuncia a la propia pretensión y la sumisión a la de la contraparte; y la tercera, que recibe el nombre de heterocomposición, que es la solución al conflicto que no va a ser dada por las partes, sino por una persona ajena al litigio, un tercero sin interés propio en la controversia, alguien imparcial,<sup>1</sup> siendo la conciliación y el arbitraje dos especies heterocompositivas de solución de controversias.

#### 3.1.1. Definiciones.

La palabra conciliación proviene del latín *conciliatio, onis* que significa *acción y efecto de conciliar; componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí; conformar dos o más proposiciones o doctrinas al parecer contrarias*. Por lo que toca al significado de la palabra arbitraje, podemos señalar que ésta es la *acción o facultad de arbitrar; dar o proponer arbitrios; discurrir, formar juicio; juzgar como árbitro*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, pp. 9, 14 y 22.

<sup>2</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Editorial Espasa-Calpe, 19ª ed., Madrid, 1970, p. 336.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define a la conciliación como el *“acuerdo al que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es, asimismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.*

*“La conciliación tiene amplia aplicación jurídica... y actualmente la de institución de carácter voluntario en controversias que se presentan en una amplia gama de actividades relacionadas con instituciones bancarias, instituciones de seguros, defensa del consumidor o protección de personas y menores.”*<sup>3</sup>

Por lo que toca al arbitraje, este mismo compendio, citando a Camelutti, lo define como *“una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio, dada por un tercero imparcial, un juez privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes... siguiendo un procedimiento que aunque regulado por la ley adjetiva tiene un ritual menos severo que el del procedimiento del proceso jurisdiccional. La resolución por la que se manifiesta el arreglo se denomina laudo, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes o de la intervención judicial oficial, según las diversas variantes que se presenten.”*<sup>4</sup>

### **3.1.2. Características.**

Como se desprende de lo señalado en el apartado anterior, la conciliación es un medio de solución de controversias heterocompositivo, toda vez que un

---

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1993, p. 568.

<sup>4</sup> *Idem*, pp. 198, 199 y 200.

tercero ajeno al conflicto se encarga de proponer a las partes, alternativas concretas para que éstas resuelvan, de común acuerdo, sus diferencias. En esta hipótesis, el tercero asume el papel de conciliador y a su función se le denomina conciliación. Cabe señalar que, en esta figura, el conciliador sólo propone soluciones y son las partes las que deciden o no adoptarla.

Respecto al arbitraje, que es otro medio de solución de controversias heterocompositivo, el tercero ajeno puede tener una función de mayor relieve, ya que no se limita a proponer soluciones, sino que va a disponer dicha solución a través de una resolución obligatoria para las partes, a la que se le conoce como laudo. Sin embargo, para que el arbitraje pueda funcionar es necesario que previamente las partes hayan aceptado someterse a él, de común acuerdo.<sup>5</sup>

En tal contexto, el acuerdo previo de las partes, conocido como **acuerdo arbitral**, puede quedar comprendido dentro de una cláusula de un contrato, en la cual las partes manifiestan su voluntad, en el sentido de que si surge algún conflicto relacionado con la interpretación o cumplimiento de alguna de las obligaciones que se contienen en ese instrumento, dicho conflicto será resuelto a través del arbitraje. A dicha cláusula se le conoce como **cláusula arbitral**.

Asimismo, el arbitraje también puede manifestarse mediante un **compromiso arbitral**, el cual es un *“convenio... que celebran las partes para someter un litigio presente al arbitraje.”*<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr., Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 25.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 26.

El arbitraje podrá ser, en atención a lo pactado por las partes, de equidad o amigable composición, o de estricto derecho. La diferencia entre ambos tipos radicarán en la medida en que el árbitro observe las disposiciones legales relacionadas con la controversia, así como las normas procedimentales aplicables a la misma.

El fundamento para que el laudo arbitral obligue a las partes a cumplirlo, radica en el acuerdo de voluntades de los interesados en resolver sus controversias mediante el arbitraje, y en la facultad que estos tienen, por parte de la ley, para someter sus diferencias a la decisión del árbitro.

Es de destacarse que el árbitro, sea un particular o un órgano del Estado, carece de imperio para imponer coactivamente, por sí mismo, las resoluciones que dicte en el curso del arbitraje, así como el laudo que resuelve la controversia, toda vez que sus facultades derivan del acuerdo previo de las partes, y no del poder con que el Estado cuenta para resolver controversias entre particulares.

Al respecto, Ovalle Favela señala que *“el árbitro no es autoridad, pues carece de coertio, para imponer las determinaciones que dicte durante el arbitraje, y de executio, para ejecutar el laudo... el interesado tendrá que acudir a un juzgador, a un órgano jurisdiccional del Estado, para que, en ejercicio de sus facultades de imperio, ordene el cumplimiento forzoso de la determinación o la ejecución coactiva del laudo.”*<sup>7</sup>

A este respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estableció la siguiente tesis:

---

<sup>7</sup> *Idem*, p. 26.

**"LAUDOS ARBITRALES. SU EJECUCIÓN NO REQUIERE INCIDENTE QUE SATISFAGA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. En términos del artículo 632 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, cuando se trate de la ejecución de un laudo, una vez notificado éste, deben pasarse los autos al juez ordinario para su ejecución; ello es así, toda vez que las partes en el procedimiento arbitral pudieron hacer valer los derechos y medios de defensa que a su interés conviniera, de conformidad con el compromiso suscrito para someter a árbitros la decisión de las controversias que surgieran con motivo del vínculo que las une; luego, en la etapa de ejecución que corresponde al órgano jurisdiccional, sólo debe tenerse en cuenta, para decretar la ejecución del laudo, el análisis que se realice respecto a los siguientes extremos: a) Que durante el procedimiento arbitral se haya respetado la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional y lo previsto por el artículo 619 del Código de Procedimientos Civiles; b) Que el árbitro se haya sujetado a los términos del compromiso arbitral; y, c) Que el negocio sometido a su conocimiento no sea de los prohibidos en el artículo 615 del mismo ordenamiento; o bien que tratándose de los supuestos a que se refieren los artículos 612 (tutores), 613 (albaceas) y 614 (síndicos), todos del citado ordenamiento, se hayan dado los requisitos a que dichos preceptos se refieren. En tal virtud, no existe necesidad de que se abra incidente alguno para que se otorgue al ejecutado la garantía de audiencia por el juez de la instancia en la ejecución del laudo arbitral."**<sup>8</sup>

De lo anterior, se desprende que el juez deberá mandar a ejecutar el laudo respectivo, sin importar el sentido en que hubiere resuelto el árbitro que conoció

---

<sup>8</sup> Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII-Diciembre, 1988, p. 239.



de la controversia, siempre y cuando en el procedimiento arbitral se hubieren satisfecho los siguientes requisitos:

- Que se hubiere respetado la garantía de audiencia de las partes.
- Que el árbitro se sujetara a los términos del compromiso arbitral.
- Que el negocio pudiera ser resuelto mediante el arbitraje.

Por último, debemos señalar que las resoluciones dadas en el arbitraje no transgreden en ningún momento lo señalado por el artículo 13 constitucional en el sentido de que *“nadie puede ser juzgado... por tribunales especiales”* toda vez que hay una diferencia definitiva entre un tribunal arbitral y los llamados tribunales especiales, consistente en que los primeros son creados por la voluntad de las mismas partes del conflicto, mientras que los segundos son creados por el Estado sin la intervención de alguna de las partes.

### **3.1.3. Semejanzas y Diferencias entre el Arbitraje y la Función Jurisdiccional.**

Como semejanzas del arbitraje y la función jurisdiccional,<sup>9</sup> podemos señalar que:

- Las dos figuras son medios heterocompositivos de solución de controversias, y las resoluciones que dicten el árbitro o el juzgador, dependiendo el caso, serán obligatorias para las partes.
- En ambos casos, el tercero sobre el cual recae esta función no sólo conoce del asunto, sino que también dispone la solución que habrá de poner fin al mismo.

---

<sup>9</sup> Cfr., De Pina Milán, Rafael, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 20ª ed. rev. y aum., México, 1993, pp. 48-51.

No obstante lo anterior, como principales diferencias entre el arbitraje y la función jurisdiccional, tenemos las siguientes:

- El primero depende de la voluntad de las partes, mientras que la segunda proviene de la ley.
- Las resoluciones que emite el árbitro no tienen imperio ni coercibilidad y las de los jueces son obligatorias y ejecutivas por sí mismas, por lo que las partes que sometieron su controversia al arbitraje tienen la necesidad de acudir ante un órgano jurisdiccional, o sea, un juez, para que en ejercicio de sus facultades de imperio, ordene el cumplimiento forzoso o ejecución coactiva del laudo.
- No todas las controversias pueden ser resueltas a través del arbitraje, por lo que en aquellas materias en las que no puedan someterse a la decisión arbitral, las partes estarán obligadas a acudir ante los tribunales competentes.
- La impartición de justicia por parte de los órganos jurisdiccionales es gratuita por mandamiento constitucional; en cambio, los árbitros pueden llegar a cobrar altas sumas de dinero por resolver las cuestiones que ante ellos se presenten, dependiendo del grado de dificultad del arbitraje y las circunstancias en que éste haya de desarrollarse.

### **3.2. El Arbitraje en las Legislaciones Civil, Mercantil y Financiera.**

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece, en su Título Octavo, denominado "Del Juicio Arbitral"<sup>10</sup>, las reglas generales para

---

<sup>10</sup> Artículos 609 al 636.

este procedimiento, el cual implica la facultad con que cuenta todo aquel que se encuentre en pleno goce de sus derechos civiles para comprometer en árbitros sus negocios. Sin embargo, quedan excluidos del arbitraje las cuestiones relativas al derecho de recibir alimentos, el divorcio, excepto sus cuestiones pecuniarias, la nulidad del matrimonio y el estado civil de las personas.

Las partes determinarán el o los asuntos que sujetarán al arbitraje y, en su caso, designarán al árbitro que habrá de resolver. Si las partes no designan árbitro, la falta de éste podrá subsanarse a través del procedimiento de preparación del juicio arbitral.

Una vez celebrado el compromiso arbitral, las partes no podrán llevar sus diferencias al Tribunal, a menos que el compromiso o cláusula arbitral fueran revocadas de común acuerdo. De no cumplirse éste requisito, cualquiera de las partes podrá alegar las excepciones de *incompetencia* y *litispendencia*.

El procedimiento a seguir por el o los árbitros, deberá ser el que las partes hayan fijado. De no haberse pactado alguna forma en especial se deberán seguir los plazos y formas establecidos para los tribunales, aunque siempre deberán recibir pruebas y oír alegatos si alguna de las partes lo pide.

El laudo arbitral civil es apelable, de conformidad con las reglas contenidas en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Contra la resolución de la apelación del arbitraje procederá el amparo, pero si las partes renunciaron a la apelación, el juicio de amparo no podrá promoverse contra el laudo, por no ser un acto de autoridad, sino contra la resolución judicial que ordene su ejecución.<sup>11</sup>

---

11 Ovalle Favela, José, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, 7ª ed., México, 1995, p. 306.

Una vez notificado el laudo, será un juez ordinario el que ordenará su ejecución, no sin antes otorgar un *execuátur* o reconocimiento a la decisión del árbitro. Es juez competente para la ejecución del laudo aquél que las partes hubieran designado en la cláusula o compromiso arbitral, y en su defecto, el que se encuentre en turno.

Serán aplicables a la ejecución de los laudos arbitrales, todas aquellas disposiciones que respecto a la ejecución de las sentencias se contengan en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por lo que si el deudor no cumpliera con lo indicado por esa resolución dentro del término improrrogable de cinco días, se procederá siempre, y sin necesidad de previo requerimiento personal al condenado, al embargo de bienes, en los términos que dicho Código establezca para los secuestros.

Si los bienes embargados fueren dinero, sueldos, pensiones o créditos realizables en el acto, como efectos de comercio o acciones de compañías que se coticen en la Bolsa, se hará el pago al acreedor inmediatamente después del embargo. Los efectos de comercio y acciones, bonos o títulos de pronta realización, se mandarán vender por conducto de corredor titulado, a costa del obligado y del precio del remate se pagará al ejecutante el importe de su crédito y se cubrirán los gastos que haya causado la ejecución.

### **3.2.1. Código de Comercio.**

No obstante que el arbitraje se encuentra regulado en el código adjetivo señalado anteriormente, es en el derecho mercantil en donde se aprecia su verdadera importancia como medio para solucionar controversias, ya que por la velocidad con que se desenvuelven los tratos y operaciones comerciales se

requiere de un procedimiento igualmente rápido y seguro que permita a los comerciantes resolver los conflictos que lleguen a suscitarse como consecuencia de esa actividad.

Es por eso que, el arbitraje comercial permite a las partes solucionar sus diferencias con una prontitud difícil de encontrar en los tribunales, aunada a la exactitud del laudo por el conocimiento que en los usos y costumbres mercantiles puede llegar a tener el árbitro que conozca de la controversia de que se trate.

El marco legal del arbitraje lo encontramos en el Título Cuarto del Código de Comercio, denominado "*Del Arbitraje Comercial*", el cual establece que las disposiciones que en él se contemplan "*se aplicarán al arbitraje comercial nacional, y al internacional cuando el lugar del arbitraje se encuentre en territorio nacional, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales de que México sea parte o en otras leyes que establezcan procedimientos distintos o dispongan que determinadas controversias no son susceptibles de arbitraje.*"<sup>12</sup>

Para la procedencia del arbitraje comercial se necesitará, al igual que en el civil, que las partes manifiesten su consentimiento para solucionar las controversias que entre ellas pudieran llegar a suscitarse o que ya existan, a través de la estipulación de una cláusula arbitral en el contrato que regule la relación comercial, o mediante la firma de un compromiso arbitral, según sea el caso. Las partes señalarán el número de árbitros que deberán conformar el tribunal arbitral que conocerá de la controversia.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Artículo 1415 del Código de Comercio.

<sup>13</sup> Ver *infra* cita 6.

Respecto a la substanciación de las actuaciones arbitrales, las partes podrán establecer el procedimiento a que habrá de sujetarse el tribunal arbitral. A falta de acuerdo, el arbitraje se dirigirá del modo que el citado tribunal considere apropiado, incluyendo las cuestiones relativas a la admisibilidad, pertinencia y valor de las pruebas.

### **3.3.1. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.**

Es con la entrada en vigor de esta ley,<sup>14</sup> que la conciliación y el arbitraje se establecen formalmente como medios alternativos de solución para las controversias existentes entre las instituciones dedicadas a la actividad bancaria y los usuarios del, entonces llamado, servicio público de banca y crédito. Dichos procedimientos quedaron contemplados en los artículos 41 y 42, pertenecientes al Capítulo Tercero, denominado "*De la Protección de los Intereses del Público*" de la ley que ahora estudiamos.

Esos dos artículos otorgaban a los usuarios la posibilidad de solucionar, mediante los procedimientos de conciliación y el arbitraje, las controversias que como consecuencia del uso de los servicios bancarios, se suscitaban entre los clientes y los bancos,<sup>15</sup> resultando obligatorio para estos últimos someterse a tales procedimientos, antes de recurrir al órgano jurisdiccional competente para conocer del asunto materia de conflicto.

Para iniciar los citados procedimientos, el usuario tenía que presentar una reclamación por escrito ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a fin de que ésta corriera traslado a la Sociedad Nacional de Crédito solicitándole un

---

<sup>14</sup> 1° de enero de 1983.

<sup>15</sup> En aquél entonces denominados Sociedades Nacionales de Crédito.

informe detallado y, poder así, realizar una junta de aveniencia, en la cual dicha Comisión exhortaría a las partes a convenir sus intereses, y si ello no fuera posible, a que de común acuerdo la designaran árbitro, en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las mismas.

En el juicio arbitral de amigable composición, una vez fijadas las cuestiones objeto del arbitraje, la Comisión tenía libertad de resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. En el juicio arbitral de estricto derecho, las partes fijaban las reglas del procedimiento en el compromiso arbitral correspondiente, y la Comisión sólo podía aplicar supletoriamente las disposiciones relacionadas con el arbitraje que se contuvieran en los Códigos de Comercio y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Contra las resoluciones emitidas en el juicio arbitral de estricto derecho, sólo se podía hacer valer el recurso de revocación.

Para la resolución del arbitraje, la Comisión se encontraba facultada para allegarse de todos los elementos que juzgara necesarios, sin que esto constituyera transgresión alguna a la figura jurídica del secreto bancario que con dicha ley aparecía como uno de los pilares en la protección de los intereses del público en la legislación bancaria, y del cual hablaremos en el Capítulo siguiente.

El incumplimiento al laudo emitido por la Comisión, por parte de las Sociedades Nacionales de Crédito, se sancionaba mediante multa que al efecto imponía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la parte interesada en el cumplimiento del laudo podía acudir a los tribunales competentes para ejecutar dicha resolución.

Las Delegaciones Regionales, que tenía adscritas la entonces llamada Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, también estaban facultadas para

conocer de la conciliación y arbitraje de las controversias que ante ellas presentaban los usuarios del servicio público de banca y crédito.

### **3.3.2. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.**

Con motivo de la necesidad de contar con una legislación adecuada y moderna que propiciara una participación más eficiente del sistema financiero en la economía nacional, el Ejecutivo Federal de aquél entonces presentó al Honorable Congreso de la Unión, un paquete de Iniciativas integrado por diversas leyes, de entre las cuales destacaba una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Con esta Iniciativa de ley se proponía un nuevo marco jurídico para el sistema bancario, con el fin de adecuar sus estructuras y funciones y facilitar su contribución al desarrollo y a la tarea rectora del Estado de aquellas épocas y se trataron de definir las directrices que darían rumbo a la participación de las entidades bancarias en el esquema de desarrollo del país.

En lo referente a la protección de los intereses del público, se mantuvo inalterable la figura del secreto bancario, e incluso se complementó con la aparición del llamado secreto fiduciario.

Se ratificó la aplicación de los procedimientos de conciliación y arbitraje para dirimir las controversias entre las sociedades nacionales de crédito y los usuarios del servicio bancario, perfeccionando su procedimiento.

Al respecto, es de resaltarse que, en el artículo 95 de la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se estableció la facultad de los usuarios de hacer valer sus derechos ante la Comisión Nacional Bancaria y de



Seguros o ante los tribunales competentes “de la Federación o del orden común”. También se señaló que, con la sola presentación de la reclamación del usuario ante la citada Comisión, se interrumpía la prescripción, y se determinó que, el laudo dictado en el juicio arbitral de estricto derecho sólo podía ser impugnado a través del juicio de amparo.

Por último, cabe señalar que la Ley que ahora estudiamos fue bien recibida por el Congreso de la Unión, e incluso en el Dictamen, que al efecto fue realizado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Honorable Cámara de Diputados, se resaltaron algunas de sus cualidades en la materia relativa a los intereses del público:

*“Muy particular atención ha merecido para esta Comisión, la certeza jurídica y congruencia legislativa que el Ejecutivo imprime al renglón de la protección de los intereses del público. La banca mexicana pertenece a los mexicanos, porque es el pueblo su gestor y destinatario. La iniciativa ha guardado en todo tal prioridad y confirma en su articulado el apego a los principios constitucionales, de modo tal que para cada operación, servicio o relación, el particular encuentra su apoyo de petición y, en el peor de sus eventos, su base de acción en queja administrativa o por la vía judicial. En tal virtud, la determinación volitiva que hace concurrir a los usuarios a los bancos quedó intocada y debidamente conformada, de modo que el secreto bancario, efectivamente sigue siendo hermético y cuando conforme a estricto derecho procede, la acción de la justicia no encuentra impedimento insalvable. La solución concertada en la iniciativa, merece también el aval de esta Comisión.”*

### 3.3.3. Ley de Instituciones de Crédito.

El 18 de julio de 1990 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la ley que sería la consecuencia directa de la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que permitiría a los particulares detentar la mayor parte de la tenencia accionaria de los bancos, la cual durante ocho largos años fue controlada, de manera exclusiva, por el Estado Mexicano.

Por lo anterior, es lógico suponer que este nuevo ordenamiento, denominado Ley de Instituciones de Crédito, reestructuraría por completo la organización, administración, funcionamiento y control de las instituciones de banca múltiple y de desarrollo, mismas que junto con el Banco de México, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos, conforman actualmente el sistema bancario mexicano.<sup>16</sup>

No obstante lo anterior, el tema relativo a los intereses del público, lejos de desaparecer de la legislación bancaria, fue respetado y adicionado con nuevas disposiciones, como fue el caso de las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para revisar el contenido de los contratos de adhesión utilizados por las instituciones de crédito para celebrar operaciones o prestar servicios a los usuarios, así como la obligación de dichas instituciones de contar con unidades especializadas para la recepción y atención de consultas y reclamaciones. También se estableció que en los casos de emplazamientos a huelga y antes de la suspensión de labores en una institución de crédito, los bancos tendrían la obligación de mantener el número necesario de trabajadores y oficinas abiertas, con el fin de no afectar la disponibilidad de efectivo y valores

---

<sup>16</sup> Ortiz Martínez, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 87.

exigibles por parte del público usuario; se insertó la obligación de participar en un Fondo Bancario de Protección al Ahorro (actualmente Instituto de Protección al Ahorro Bancario), cuya finalidad sería la de realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones por parte de dichas instituciones.

En cuanto a los procedimientos de conciliación y arbitraje, los artículos 119 y 120 respetaron la facultad de los usuarios de los servicios bancarios para presentar, a su elección, reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (llamada así a partir de 1995), o hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes de la Federación o del orden común, mientras que las instituciones de crédito estaban obligadas a someterse al procedimiento de conciliación anteriormente señalado.

Para el caso de que las reclamaciones se presentaran ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ésta debía conciliar y, en su caso, resolver las diferencias que se suscitaban entre las instituciones de crédito y los usuarios, derivadas de la realización de operaciones y de la prestación de servicios bancarios. Tratándose de diferencias que hubieren surgido respecto al cumplimiento de fideicomisos, la citada Comisión sólo conocería de las reclamaciones que presentaran los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios. La sola presentación de la reclamación interrumpía la prescripción.

Por otra parte, se dio un gran avance en la protección de los intereses del público, al establecerse la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para suplir la deficiencia en las reclamaciones en beneficio del usuario, sin perjuicio de desechar las reclamaciones que hubieren sido notoriamente improcedentes y aquéllas de las que estuviera conociendo la autoridad judicial.

En cuanto a la substanciación de los procedimientos materia de estudio, ésta se realizaría conforme a lo señalado en el artículo 120 de la Ley que nos ocupa, mediante la presentación de la reclamación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o ante la delegación regional correspondiente, procediéndose a correr traslado a la institución de crédito respectiva y requiriéndole un informe detallado que tendría que presentar en una junta de avenencia en la que la citada Comisión exhortaría a las partes a conciliar sus intereses.<sup>17</sup> Dicha junta podía diferirse una sola vez, si la institución no presentaba el informe en la junta de avenencia, o no lo rendía en la forma señalada. En caso de que el reclamante no compareciera ni justificara su ausencia, se entendería que no deseaba la conciliación, dándose por concluido el procedimiento respectivo, quedando a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes.

Si en la junta no se lograba la conciliación, la Comisión las invitaba a que de común acuerdo se le designara a ella misma, o a quien ésta les hubiere propuesto, como árbitro, quedando a elección de las partes que el juicio arbitral fuera en amigable composición o de estricto derecho. El compromiso correspondiente se hacía constar en el acta que al efecto se levantaba.

En el evento de que la institución de crédito hubiese declinado el arbitraje, la Comisión estaba facultada para emitir un dictamen técnico en el que se contuviera su opinión acerca de la controversia, siempre y cuando del contenido del escrito de reclamación y del informe que dicha institución presentara, se desprendieran los elementos suficientes que le permitieran suponer la procedencia de lo reclamado. La Comisión entregaría al reclamante copia

---

<sup>17</sup> En la práctica, el informe se presentaba con varios días de anticipación a la celebración de la junta de avenencia.

certificada del dictamen técnico, a efecto de que lo pudiera hacer valer ante los tribunales competentes, quienes tenían la obligación de tomarlo en cuenta en el proceso respectivo.

La Comisión contaba con la facultad de allegarse de todos los elementos que juzgara necesarios para procurar la conciliación o resolver las cuestiones que se le hubieren sometido en arbitraje, así como para formular el dictamen técnico señalado en el párrafo anterior, pudiendo al efecto requerir a la institución de crédito, los datos, informes, registros, auxiliares, correspondencia y demás documentación relativa, así como practicar las visitas de inspección que se requirieran.

En cuanto al juicio arbitral en amigable composición, las partes fijaban las cuestiones objeto del arbitraje y la Comisión tenía la libertad de resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a las reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. No había términos ni incidentes y la resolución correspondiente sólo admitía la aclaración de la misma.

En el juicio arbitral de estricto derecho, las partes formulaban el compromiso arbitral correspondiente, en el que se fijaban, al igual que en la amigable composición, las reglas del procedimiento. De manera supletoria se observaría lo dispuesto por el Código de Comercio, con excepción de lo relacionado a la absolución de posiciones de las personas morales y la prueba confesional; así como de los documentos privados y la correspondencia presentados en juicio como prueba, respectivamente.

Las resoluciones en el juicio arbitral de estricto derecho, dictadas en el curso del procedimiento, sólo admitían el recurso de revocación, y el laudo dictado sólo se podía impugnar mediante el juicio de amparo.

La Comisión también se encontraba facultada para imponer multas a aquellas instituciones de crédito que incumplieran o no atendieran correctamente a los requerimientos, solicitudes de informes, acuerdos o resoluciones dictados por ella, incluyéndose dentro de éstas el laudo que resolviera la controversia que se le hubiere planteado .

El laudo que en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho condenaba a una institución de crédito, otorgaba a ésta última un plazo de quince días hábiles para su cumplimiento a partir de la notificación, en el entendido de que, en caso de incumplimiento, la Comisión impondría la multa a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando se faltare al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación, o bien al laudo derivado del arbitraje, la parte afectada debía acudir a los tribunales competentes, para efectos de ejecución de una u otra resolución.

#### **3.3.4. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.**

Junto con el establecimiento de la conciliación y del arbitraje en las Leyes Reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 y 1985, los demás ordenamientos que regulaban al sistema financiero mexicano también optaron por acoger dichos procedimientos como medios rápidos, económicos y eficientes de solución de controversias entre las instituciones y los usuarios de los servicios financieros.

A este respecto, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito no fue la excepción, y dedicó su Título Séptimo denominado "*De la*

*Protección de los Intereses del Público*”, a regular los procedimientos señalados anteriormente.

La substanciación del procedimiento era básicamente la misma que la señalada para las instituciones de crédito, con la excepción de que en los procedimientos de conciliación y arbitraje en que intervinieran las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien también era la autoridad encargada de atender las reclamaciones de los usuarios, no se encontraba obligada a rendir un dictamen técnico acerca de la controversia planteada, a fin de que el reclamante lo pudiera hacer valer ante los tribunales competentes, como en el caso de las instituciones de crédito.

Por otra parte, se hacía mención expresa en el sentido de que las partes, en el juicio arbitral en amigable composición, podían aportar los elementos de prueba que consideraran necesarios para fundamentar sus pretensiones y excepciones, situación que no se contempla de manera expresa en la ley bancaria.

Cabe señalar que, la fracción X del artículo 103 de la Ley que nos ocupa, establece la terminación anticipada del juicio arbitral, a través de lo que se conoce como *caducidad de la instancia* de pleno derecho, si transcurridos ciento ochenta días hábiles, contados a partir de la notificación del último acuerdo arbitral, no hubiere promoción de cualquiera de las partes, sin importar para ello, el estado que hubiere guardado el juicio arbitral, y siempre que dicha caducidad se hubiere dado entre el emplazamiento de las partes y los alegatos respectivos.

### 3.3.5. Ley del Mercado de Valores.

La oferta pública de valores y la intermediación bursátil no fueron la excepción a los procedimientos de conciliación y arbitraje que hemos comentado en los apartados anteriores.<sup>18</sup>

La Ley del Mercado de Valores dedicó su Capítulo Séptimo denominado "*De los procedimientos para proteger los intereses del público inversionista*", a salvaguardar dichos intereses de una manera muy similar a la que se había implementado en las leyes anteriormente comentadas. Sin embargo, dentro de las peculiaridades de dicha protección es de comentarse que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,<sup>19</sup> podía solicitar que la reclamación presentada por el inversionista fuera aclarada, cuando ésta se presentara de manera vaga, general o confusa. La presentación de la reclamación interrumpía la prescripción a que se encuentran sujetas las acciones de carácter mercantil o civil que fueran procedentes.

Se facultó de manera expresa a la citada Comisión para que pudiera solicitar al inversionista reclamante la información que, a juicio de ésta, fuera necesaria para la substanciación de los procedimientos, en el entendido de que si el inversionista no rendía la misma, no habría lugar a la conciliación.

Por otra parte, quedaron precisados los plazos para la realización de la junta de avenencia, especificándose que en caso de que el inversionista no compareciera sin causa justificada, se entendería que no deseaba la conciliación

---

<sup>18</sup> Cfr., Ruiz Torres, Humberto, *Elementos de Derecho Bancario*, Editorial McGraw-Hill, 1997, México, p. 82.

<sup>19</sup> En 1975, año de publicación de la Ley del Mercado de Valores, existía la Comisión Nacional de Valores, independiente de la Comisión Nacional Bancaria.



y que era su voluntad no someter sus diferencias a juicio arbitral, siendo improcedente presentar nueva reclamación sobre el mismo asunto.

Respecto a la substanciación del juicio arbitral de estricto derecho, se señalaron los plazos para la presentación y contestación de la demanda, el ofrecimiento, admisión, recepción y desahogo de las pruebas, así como de los alegatos. El secreto bursátil, no se veía afectado por la información que, en su caso, llegase a solicitar la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Asimismo, se determinaron los requisitos que debían cumplir los árbitros que la Comisión propusiera a las partes para la resolución de las controversias bursátiles. Dichos requisitos fueron: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; no tener menos de treinta y cinco años cumplidos el día de su designación; tener título de licenciado en derecho, registrado ante la autoridad competente; tener cuando menos cinco años de práctica legal en el mercado de valores; haber residido en el país, durante los últimos tres años anteriores a su designación; y gozar de buena reputación y de honorabilidad comprobada.

### **3.3.6. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.**

Los procedimientos de conciliación y arbitraje como medios alternativos en la solución de controversias también fueron conocidos por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, de conformidad con lo señalado por el Título Quinto, Capítulo II de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y por el Título Tercero, Capítulo IV de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, respectivamente.

En caso de reclamación contra una institución o sociedad mutualista de seguros, la substanciación del procedimiento era muy parecida a la llevada ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Primeramente, se debía agotar el procedimiento conciliatorio mediante la presentación de un escrito a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con el que se corría traslado a la empresa de que se trataba. Dicha presentación interrumpiría el plazo legalmente establecido para la prescripción de la acción correspondiente.

Al igual que para los integrantes de los sistemas bancario y bursátil, la empresa de seguros se encontraba obligada a rendirle un informe escrito a la Comisión señalada en el párrafo anterior, en el que respondiera de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refería la reclamación. Dicho informe podía presentarse con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la junta de avenencia respectiva, sin que la falta del mismo fuera causa para diferir la audiencia. En el supuesto de no presentar el informe, la empresa de seguros se hacía acreedora a una sanción de carácter económico.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, cuando así lo considerara o a petición del reclamante, en la junta de avenencia correspondiente o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la misma, podía requerir información adicional a la empresa de seguros, y en su caso, diferir la junta, requiriendo a la empresa para que en la nueva fecha presentara el informe adicional. Si la empresa no entregaba dicha información, la misma Comisión aplicaba la sanción correspondiente.

Al concluir la junta de avenencia, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ordenaba a la aseguradora que dentro de los diez días hábiles siguientes,

constituyera e invirtiera, una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no debía exceder de la suma asegurada.<sup>20</sup> Dicha reserva quedaba registrada en una partida contable determinada. La citada Comisión podía abstenerse de ordenar la constitución de la reserva señalada si a su juicio, la reclamación carecía de elementos suficientes para fundamentar la procedencia de la misma. El acuerdo que ordenaba o no la constitución de la reserva, no prejuzgaba la procedencia de la reclamación. La empresa de seguros podía cancelar la reserva técnica específica cuando hubiere sido decretada la caducidad de la instancia, la preclusión, la prescripción o la sentencia en la que se absolviera a la empresa de seguros. También se cancelaba cuando se hubiere efectuado el pago a favor del reclamante.

Si el reclamante no comparecía a la junta de aveniencia, se entendía que no deseaba la conciliación y que era su voluntad no someter sus diferencias al arbitraje de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, dejando a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes. Si no comparecía la empresa de seguros, ésta se hacía acreedora a una sanción de carácter económico. Sin embargo, en la audiencia relativa, la empresa de seguros podía argumentar la imposibilidad de conciliar y expresar su voluntad de no someter sus diferencias al arbitraje.

Al igual que en el procedimiento de conciliación seguido ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se exhortaba a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no era posible, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas las invitaba a que voluntariamente y de común acuerdo la designaran árbitro, fuere en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las

---

<sup>20</sup> La reserva técnica es un instrumento que tiene una doble función: a) garantizar la suma reclamada, y b) impedir a la aseguradora o afianzadora arriesgar dicha suma en inversiones hasta la formulación del laudo que pondría fin a la controversia planteada.

mismas. El compromiso correspondiente se hacía constar en acta que al efecto se levantaba ante la citada Comisión. Los reclamantes podían acudir a las delegaciones regionales de la Comisión, a fin de tramitar allí el procedimiento conciliatorio y, en su caso, el procedimiento arbitral escogido por las partes.

En el convenio que fundamentaba el juicio arbitral en amigable composición, las partes facultaban a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada la controversia planteada, y se fijaban de manera específica, de común acuerdo y previa opinión de la misma Comisión, las situaciones y puntos motivo de controversia, estableciéndose las etapas, formalidades o términos a que se sujetaba el arbitraje. Por su parte, en el convenio por el que se establecía el juicio arbitral de estricto derecho, las partes facultaban a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y determinaban las etapas, formalidades y términos a que se sujetaba el arbitraje, respetando los plazos que para tales efectos indicaba la propia Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

En caso de que no existiera promoción de parte en un lapso de más de 90 días, contados a partir de la notificación de la última actuación, operaba la caducidad de la instancia, de forma similar a lo establecido en la ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

La Comisión tenía la facultad de allegarse de todos los elementos de juicio que estimare necesarios para resolver las cuestiones que se le hubieren sometido en arbitraje. Para tal efecto, podía valerse de cualquier persona, fuera parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, que perteneciera a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las pruebas no estuvieran prohibidas por la ley ni

fueran contrarias a la moral. Las autoridades administrativas así como los tribunales debían auxiliarse, en la esfera de su competencia.

El laudo, así como las resoluciones que ponían fin a los incidentes de ejecución, sólo admitían como medio de defensa el juicio de amparo, sin perjuicio de que las partes solicitaran aclaración del laudo, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio existiera error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma fuera considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo.

Todas las demás resoluciones que conforme al Código de Comercio admitían apelación o revocación, se impugnaban mediante el recurso de revocación. El laudo que condenaba a una empresa de seguros otorgaba a ésta un plazo de quince días hábiles, a partir de la notificación, para su cumplimiento.

Cabe señalar que, una de las innovaciones más significativas respecto a la protección de los intereses del público que observamos en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, además de la constitución de la reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, fue la relativa a la facultad de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para ejecutar el laudo que ella misma pronunciaba, ordenando que se pagara a la persona en cuyo favor se hubiere dictado la resolución, con cargo a la reserva descrita anteriormente. En caso de negativa u omisión, la Comisión ordenaba el remate de los valores invertidos y si ellos estuvieren considerados en las reservas de la empresa de seguros, ésta debía reponerlos de acuerdo a lo que legalmente se establece para la reconstitución de las reservas.

Los convenios que se celebraban ante la Comisión tenían el carácter de una sentencia ejecutoria y podían ser ejecutados por la misma, mediante el

procedimiento descrito en el párrafo anterior. Si alguna de las partes no estaba de acuerdo en designar como árbitro a la Comisión, el reclamante podía recurrir, desde luego, ante los tribunales competentes.

Respecto a dicha facultad de ejecución, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa reconoció tal atribución, en los siguientes términos:

**"COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. ESTA FACULTADA PARA EJECUTAR LOS LAUDOS QUE PRONUNCIE. De conformidad con el artículo 93 bis, fracción VIII, de la Ley Federal de Instituciones y Fianzas, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es la encargada de ejecutar los laudos que ella emita, para lo cual puede emplear el poder coactivo del Estado y hacer cumplir sus determinaciones; asimismo, la fracción VII del artículo citado prevé sanciones por incumplimiento de las resoluciones dictadas por la Comisión; la fracción VIII del artículo 93 bis, a que se ha hecho mérito establece: "Las reclamaciones que formulen los beneficiarios de fianzas ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se ajustarán a las bases siguientes: "I... VIII. Corresponde a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas la ejecución del laudo que se pronuncie, para lo cual le concederá a la institución de que se trate, un plazo de cinco días para que lo cumpla y, en caso de que no compruebe haberlo cumplimentado la propia Comisión ordenará el remate en bolsa de valores de propiedades de la institución y pondrá la cantidad que corresponda a disposición del reclamante." <sup>21</sup>**

---

21 Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XIII-Junio, 1993, p. 538, citado por Herrera Torres, Gustavo, La Jurisprudencia en Bancos e Instituciones Financieras, Editorial Monte Aito, 2ª ed., México, 1996, pp. 205-206.

De lo anterior, es posible afirmar que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas era la autoridad competente para ejecutar las resoluciones por ella pronunciadas en los procedimientos de conciliación y arbitraje que las instituciones de seguros y los usuarios de sus servicios sometían a su consideración, no obstante que con dicha facultad de ejecución se vulneraran los principios de ejecución de laudos arbitrales y división de poderes comentados en los apartados 3.1.2., 3.1.3. y 3.4.4. del presente trabajo.

Otra innovación significativa en la protección de los intereses del público que se encuentra establecida en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, fue la relativa a la conversión de la cuantía reclamada en unidades de inversión, cuando la aseguradora no la hubiere pagado, así como la obligación de dichas empresas de pagar un interés sobre la obligación denominada en dichas unidades, con el objeto de que las cantidades reclamadas no perdieran su valor y el reclamante no fuera económicamente afectado. Asimismo, se especificaron las reglas para el pago de intereses que deberían cubrir las empresas de seguros, cuando la obligación principal estuviera denominada en moneda extranjera.

Los derechos que se podían originar en los supuestos antes descritos eran irrenunciables. Dichos derechos surgirían por el solo transcurso del plazo establecido por la Ley para la exigibilidad de la obligación principal, debiendo, el juez o árbitro, de oficio, formular en su sentencia o laudo, la condena accesoria al pago de los intereses comentados en el párrafo anterior.

Respecto al proceso desahogado ante los tribunales, el artículo 136 de la Ley que ahora comentamos, señalaba como requisito previo a la acción jurisdiccional, que el reclamante hubiere agotado el procedimiento conciliatorio

ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en el entendido de que no se le daría entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros si el actor no declaraba bajo protesta de decir verdad, haber agotado dicho procedimiento, señalando de manera expresa que en cualquier momento en que apareciera que no se había agotado el procedimiento conciliatorio, el juez sobreseería la instancia e impondría al actor las costas originadas por el procedimiento. La omisión de la conciliación en la vía administrativa constituía, además, una excepción dilatoria que podía ser interpuesta por la empresa de seguros demandada.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la inconstitucionalidad de dicha disposición toda vez que ésta *“limita la garantía de administración de justicia pronta y expedita consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, ya que obliga a los gobernados que poseen una pretensión en contra de una institución o sociedad mutualista de seguros a agotar un procedimiento de conciliación ante dicha Comisión, que es un órgano administrativo que no ejerce formalmente funciones jurisdiccionales, e impone al actor la sanción adicional de pagar las costas del juicio si no actúa en los términos previstos en el citado precepto, y si bien dichos procedimientos alternativos de resolución de controversias constituyen vías expeditas que aligeran la carga de trabajo de la potestad común, éstas deben ser optativas y no obligatorias, pues todos los gobernados tienen derecho a que se les administre justicia sin obstáculos o trabas, lo que no acontece cuando el legislador establece etapas conciliatorias, no previstas en el texto constitucional, que deben agotarse obligatoria y necesariamente antes de acudir a los tribunales judiciales.”*<sup>22</sup>

De la anterior jurisprudencia, se desprende que los reclamantes podían, a su elección, iniciar el procedimiento conciliatorio a que se refiere la Ley de

---

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo VI, 1997, p. 18.



Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, o acudir directamente y sin necesidad de agotar dicho procedimiento, a los tribunales locales o federales, según fuere el caso.

Por último, para el cumplimiento de la sentencia ejecutoria, se debían seguir las mismas reglas que para el cumplimiento del laudo arbitral, en el sentido de que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a petición del juez, podía imponer sanciones de carácter económico en contra de las empresas que no cumplieran con lo indicado en la citada sentencia, sin perjuicio de que la propia Comisión pagara a la persona en cuyo favor se hubiere dictado la sentencia, en contra de la reserva constituida e invertida en los términos señalados en los párrafos precedentes.

### **3.3.7. Ley Federal de Instituciones de Fianzas.**

Una vez analizadas las características de los procedimientos de conciliación y arbitraje a que tenían que someterse las empresas de seguros ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, pasemos a analizar las cualidades de dichos procedimientos en las controversias surgidas entre los beneficiarios de las pólizas de fianzas, sus solicitantes, fiados, obligados solidarios, contrafiadores, y las empresas prestadoras de este peculiar servicio.

Al igual que en las reclamaciones estudiadas en los numerales anteriores, el beneficiario de la fianza debía presentar un escrito directamente a la institución de fianzas, pudiendo ésta última solicitarle a aquél, todo tipo de información o documentación relacionada con la fianza reclamada. En caso de que la institución resolviera que la reclamación presentada era improcedente, o que la misma sólo podía ser pagada parcialmente, el beneficiario tendría derecho de acudir ante la mencionada Comisión y solicitar la realización de un procedimiento conciliatorio

obligatorio para la institución, o de hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes.

La presentación de la reclamación interrumpía la prescripción de la acción correspondiente.

El procedimiento de conciliación iniciaba con un escrito presentado a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y del cual se le corría traslado a la institución a fin de que presentara un informe respecto de los hechos señalados en la reclamación.

Posteriormente, se citaría a las partes a una junta de avenencia en la que se invitaría a las partes a conciliar sus intereses, y si eso no fuera posible, a que la designaran como árbitro.

Si la institución de fianzas no rendía el informe referido anteriormente o no se presentaba a la junta de avenencia, se le multaba con una sanción económica. Sin perjuicio de lo anterior, la institución podía argumentar la imposibilidad para conciliar y expresar, en esa junta, su voluntad de no someterse al arbitraje de la Comisión.

A la junta de avenencia se podía solicitar la comparecencia del fiado, sin que su ausencia significara la suspensión de la misma.

Cabe resaltar que, el arbitraje realizado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, respecto de las reclamaciones que versaran sobre fianzas sólo podía ser en amigable composición, resolviéndose en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada.

El laudo emitido por la Comisión solo aceptaba como medio de defensa el juicio de amparo, sin perjuicio de que las partes solicitaran la aclaración del laudo, cuando a su juicio existiera error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma fuera considerada como recurso procesal o administrativo.

Las demás resoluciones que conforme al Código de Comercio admitieran apelación o revocación, podían impugnarse mediante el recurso de revocación. También existía la caducidad de la instancia para el caso de que las partes no presentaran promoción alguna por un lapso de más de noventa días.

Al igual que en los laudos emitidos en contra de empresas de seguros, la Comisión podía ejecutar sus propios laudos en contra de la institución de fianzas condenada, por lo que de no cumplirse dicha resolución, se ordenaría el remate de los valores propiedad de la institución en los términos que al efecto señalaba la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Asimismo, los convenios celebrados entre los beneficiarios de la fianza y las instituciones, al ser considerados por la propia ley como sentencias ejecutorias, también podían ser ejecutadas por la misma Comisión.

Por otra parte, el artículo 94 de la Ley en comento establecía las reglas para la substanciación del juicio ante los tribunales competentes destacando la facultad de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para ejecutar la sentencia y determinar los bienes objeto de garantía por parte de las instituciones en caso de embargo.

Las reglas en cuanto a la convertibilidad de la obligación principal a unidades de inversión, pago de intereses y obligaciones en moneda extranjera resultaron iguales a las aplicables para las empresas de seguros.

Las instituciones de fianzas tendrían en todo momento la facultad de repetir en contra del solicitante, fiado, obligado solidario o contrafiador, tanto el monto de la obligación principal, como los intereses que ésta hubiere generado.

Para aplicar los procedimientos convencionales para resolver las controversias entre los beneficiarios de las fianzas y las instituciones, bastaba con que dichos procedimientos se hicieran constar en la póliza respectiva sin observación alguna por parte del beneficiario.

### **3.3.8. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.**

La protección de los intereses de los trabajadores, sus beneficiarios y patronos, también fue contemplada a través de los procedimientos de conciliación y arbitraje que se ventilaban ante la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Dichas personas se encontraban facultadas para someter sus diferencias ante esa Comisión, mediante la presentación de un escrito que interrumpía la prescripción, en el que se precisaban los actos, omisiones u operaciones que reclamaban y las razones que tenían para hacerlo. Asimismo, la citada Comisión podía solicitar al reclamante la aclaración de su escrito cuando la reclamación fuera vaga, general o confusa. Sin embargo, la Comisión se encontraba obligada a suplir la deficiencia de la reclamación en cuanto a los beneficios de los trabajadores o sus beneficiarios que les correspondían de conformidad con las disposiciones aplicables a los sistemas de ahorro para el retiro.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro debía notificar a la administradora de fondos para el retiro o institución de crédito reclamada, a fin

de que rindiera un informe por escrito en el que contestara de forma detallada a la reclamación interpuesta en su contra, para posteriormente citar a las partes a una junta de avenencia, en el entendido de que de no presentarse el reclamante se daría por hecho que éste no deseaba la conciliación ni el arbitraje ante la Comisión que nos ocupa. Si la administradora de fondos para el retiro o institución de crédito no comparecía, se le imponía una sanción económica.

A toda reclamación debía recaer un dictamen técnico elaborado por el conciliador al efecto designado por la Comisión, salvo el caso en que las partes decidieran someter sus diferencias al arbitraje.

El juicio arbitral sería en amigable composición y sin que hubiera incidentes. La Comisión resolvería en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, sin formalidades especiales pero observando las reglas esenciales del procedimiento, mediante todos los elementos de juicio que estimare necesarios para resolver las cuestiones sometidas al arbitraje.

El laudo emitido por la Comisión sólo podía ser aclarado, y en su contra sólo procedía el amparo, pero para su ejecución, en caso de incumplimiento voluntario, la parte interesada debía acudir a los tribunales competentes.

En caso de incumplimiento por parte de la administración de fondos para el retiro o institución de crédito a los convenios, laudos o acuerdos, la Comisión estaba facultada para sancionar económicamente a dichas instituciones.

### **3.4. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.**

Como ha quedado señalado a lo largo del presente Capítulo, el arbitraje se ha constituido en los últimos años en un medio de solución de controversias,

distinto al jurisdiccional, que permite a las instituciones financieras y a los usuarios de sus servicios, conciliar sus intereses y encontrar, a través de procedimientos que se caracterizan por su rapidez, economía y eficiencia, un remedio a los conflictos que entre dichas personas suelen suscitarse como resultado del desenvolvimiento de las transacciones financieras.

Es por eso que con la entrada en vigor de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, los intereses del público quedan salvaguardados por los procedimientos de conciliación y arbitraje que realiza la CONDUSEF, en los términos que al efecto se establecen en los Capítulos I y II del Título Quinto de la citada Ley.

#### **3.4.1. Las reformas del 5 de enero y su trascendencia en los Procedimientos de Conciliación y Arbitraje.**

Antes de iniciar la substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje que se desarrollan ante la CONDUSEF, resulta necesario explicar al lector que con la entrada en vigor de las reformas publicadas el pasado 5 de enero en el Diario Oficial de la Federación, se modificaron en parte importante las disposiciones que a este respecto contenía la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Primeramente, debemos señalar que los procedimientos de conciliación y arbitraje que desde su inicio había venido desarrollando la CONDUSEF no eran iguales para todas las instituciones que prestaban algún servicio o producto financiero, ya que de conformidad con el anterior texto de los artículos 72 y 83 de la Ley señalada en el párrafo anterior, los procedimientos que se iniciaban en contra de las empresas de seguros y de fianzas, se debían sujetar a lo dispuesto por el Título Quinto, Capítulo II de la Ley General de Instituciones y Sociedades

Mutualistas de Seguros, y por el Título Tercero, Capítulo IV, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, respectivamente.

Bajo dicha premisa, resultaba que la conciliación y el arbitraje que disponía la Ley en estudio eran aplicables a todas las instituciones financieras, con excepción de las dedicadas a las materias de seguros y fianzas, las cuales seguían solucionando las controversias que en su contra presentaban los usuarios, bajo las disposiciones y criterios que para tales efectos señalaban sus leyes reglamentarias, con la salvedad de que ahora, en vez de ser la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas la autoridad encargada de la substanciación de los procedimientos que analizamos, estos pasarían a ser responsabilidad de la CONDUSEF.

En nuestra opinión, la anterior situación resultaba contraria al espíritu que originó el nacimiento de la CONDUSEF, toda vez que en la exposición de motivos correspondiente, el legislador manifestó que una de las ventajas que se conseguirían con la creación de un organismo independiente, imparcial y especializado en la solución de conflictos financieros, sería el *“establecimiento de una normatividad uniforme para los procedimientos de conciliación y arbitraje para cualquier conflicto que surja en la prestación de servicios (financieros).”*<sup>23</sup>

Así pues, con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 2000, se logró establecer un solo procedimiento de conciliación y arbitraje para todas las instituciones financieras, independientemente del ramo de su especialidad, y se retomaron los ideales que desde un principio habían propiciado la creación de la CONDUSEF.

---

<sup>23</sup> *Gaceta Parlamentaria* correspondiente a la Sesión del 19 de noviembre de 1999, p. 4.

### 3.4.2. Procedencia.

De conformidad con los artículos 11, fracciones III y IV, y 60 del ordenamiento que ahora estudiamos, la Comisión en cuestión se encuentra facultada para actuar como conciliador entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos. No obstante lo anterior, el artículo 61 señala que dicho organismo **no conocerá** de las reclamaciones derivadas por variaciones de las tasas de interés pactadas entre el usuario y la institución financiera cuando tales variaciones sean consecuencia de condiciones generales observadas en los mercados.

Cabe señalar que con esta última disposición, la defensa y protección de los intereses del público por parte de la CONDUSEF no es absoluta, ya que al no contemplarse el alza de intereses que tiene su origen en las condiciones generales de mercado, mismas que son ajenas a la voluntad de las partes, los usuarios de servicios financieros se encuentran en un estado de inseguridad jurídica riesgoso, toda vez que los términos y condiciones bajo los cuales pactaron sus compromisos con las instituciones financieras, pueden verse afectados en cualquier momento y en contra de su voluntad, por lo que es posible deducir que muchos de esos usuarios se vean rebasados por las circunstancias y dejen de pagar a la institución de que se trate, las cantidades de dinero adeudadas por el otorgamiento de algún crédito o por la prestación de algún servicio, y tengan que recurrir a los tribunales locales o federales, para evitar posibles embargos o remates judiciales, tal y como sucedió a mediados de la década de los noventas.

Por lo anterior, estimamos que la disposición contenida en el artículo 61 de la Ley que ahora estudiamos, limita en forma severa el alcance y finalidad de la CONDUSEF, por lo que los usuarios de los servicios financieros que se vean afectados por alguna situación parecida a la descrita en el párrafo anterior, no



podrán buscar en la conciliación y el arbitraje, un medio de solución que les permita resolver de manera rápida, especializada y económica, aquellas controversias que no obstante de haber sido provocadas por causas ajenas a su voluntad, seguramente repercutirán en su patrimonio.

Por lo que toca a la **presentación y requisitos** de las reclamaciones, estos se encuentran contemplados en los artículos 63 a 66 de la Ley de Protección y Defensa los Usuarios de los Servicios Financieros.

La Comisión recibirá las reclamaciones de los usuarios pudiendo presentarse ya sea por comparecencia del afectado, en forma escrita, o por cualquier otro medio idóneo,<sup>24</sup> cumpliendo los siguientes requisitos:

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

---

<sup>24</sup> Por ejemplo en diskette de computadora o por e-mail dirigido a la página de internet de la CONDUSEF.

Cabe señalar que la CONDUSEF estará facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del usuario, de manera semejante a la facultad con que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro lo hacía respecto de las reclamaciones de los trabajadores o beneficiarios de estos.

Las reclamaciones podrán ser presentadas de manera conjunta por los usuarios que presenten problemas comunes con una o varias instituciones financieras, debiendo elegir al efecto uno o varios representantes formales comunes.

La CONDUSEF podrá solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los datos necesarios para proceder a la identificación de la institución financiera, cuando la información proporcionada por el usuario sea insuficiente; dichas autoridades deben contestar a la solicitud que les formule el *Ombudsman* financiero en un plazo no mayor de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban la solicitud.

Las reclamaciones deberán presentarse dentro del término de un año a partir de que se suscite el hecho que la produce, quedando a elección del usuario presentar la reclamación en el domicilio de la Comisión, en la Delegación de la misma que se encuentre más próxima al domicilio del usuario, o en la Unidad Especializada de la institución que hubiere cometido el acto u omisión reclamado. La reclamación que reúna los requisitos señalados en los párrafos anteriores, por su sola presentación, interrumpirá la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento.

Por último, la CONDUSEF contará con la facultad de rechazar de oficio las reclamaciones que sean notoriamente improcedentes, quedando a criterio de

dicho organismo el determinar cuáles son las reclamaciones procedentes y cuáles las improcedentes, toda vez que en el texto legal que ahora estudiamos, no se encuentra disposición alguna que establezca cuáles serán las causales de improcedencia de la reclamación.

### **3.4.3. Procedimiento.**

Una vez presentada la reclamación en contra de la institución financiera de que se trate, y cumpliéndose los requisitos de presentación descritos en el párrafo anterior, la CONDUSEF correrá traslado a la institución financiera acerca de la reclamación presentada en su contra, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la misma, anexando todos los elementos que el usuario hubiera aportado, y señalando en el mismo acto la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, con apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de no asistir. Dicha audiencia deberá realizarse dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación.

Al igual que en los procedimientos conciliatorios que anteriormente se seguían en las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, la institución financiera que hubiere prestado el servicio o producto reclamado debe presentar con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia a que se refiere el párrafo anterior, un informe por escrito en el que responda de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, en el entendido de que la falta de presentación de dicho informe hará tener por cierto lo manifestado por el usuario, y no podrá ser causa para suspender o diferir la citada audiencia de conciliación, la cual deberá darse por concluida el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la CONDUSEF no pueda celebrarse en la fecha indicada, caso en el cual se deberá verificar dentro

de los cinco días hábiles siguientes. La citada Comisión, cuando así lo considere o a petición del usuario, en la audiencia de conciliación correspondiente o dentro de los diez días hábiles anteriores a la celebración de la misma, podrá requerir información adicional a la institución financiera, y en su caso, diferirá la junta, requiriendo a esa institución para que en la nueva fecha presente el informe adicional.

En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no fuere posible, la CONDUSEF las invitará a que voluntariamente y de común acuerdo la designen árbitro para resolver su controversia. Asimismo, dicha Comisión podrá proponer a las partes que el arbitraje sea llevado ante un tercero propuesto por ella misma, sea en juicio arbitral en amigable composición o de estricto derecho, siempre y cuando dicha persona reúna los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos.
- Tener título y cédula profesional de licenciado en derecho o su equivalente.
- Contar con tres años de práctica legal en asuntos financieros.
- Haber residido en el país durante el año inmediato anterior al de su designación como árbitro.
- Gozar de reconocida competencia y honorabilidad.
- No ser accionista, consejero, comisario o ejercer cualquier tipo de empleo en alguna institución financiera.

El compromiso arbitral correspondiente se hará constar en acta que al efecto se levante; o bien, si las partes llegan a un acuerdo, también se insertará

éste en la citada acta. La carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio corresponde a la institución financiera y de omitirse, se hará acreedora de la sanción económica que conforme a derecho proceda.

En todo caso, **se dejarán a salvo los derechos de las partes para concurrir ante los tribunales competentes.** En el evento de que la institución financiera rechace el arbitraje o no asista a la audiencia de conciliación, la CONDUSEF podrá, en el caso de creerlo conveniente, emitir a solicitud del usuario, un **dictamen técnico** que contenga su opinión a fin de que dicho usuario, lo pueda hacer valer como prueba en dichos tribunales.

Concluidas las audiencias de conciliación, y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la Comisión ordenará a la institución financiera correspondiente que registre la reclamación como pasivo contingente o reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir,<sup>25</sup> pudiendo ser cancelado por la institución financiera, bajo su estricta responsabilidad si ciento ochenta días naturales después de su constitución, el reclamante no da inicio al procedimiento arbitral o hace valer sus derechos ante la autoridad jurisdiccional competente. En caso de que las partes hubieren llegado a un acuerdo y la institución financiera no cumpliera con lo convenido, la CONDUSEF ordenará a ésta, registrar como pasivo contingente o reserva técnica, una cantidad equivalente al monto de la reclamación objeto de incumplimiento.

Las instituciones financieras podrán cancelar el pasivo contingente o reserva técnica cuando haya sido decretada la caducidad de la instancia, la preclusión haya sido procedente, la excepción superveniente de prescripción

---

<sup>25</sup> En el caso de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros no se estará en presencia de un *pasivo contingente*, sin de una *reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir*, de conformidad con lo dispuesto en la Ley que regula a esas instituciones y sociedades.

proceda o exista sentencia que hubiere causado ejecutoria en la que se absuelva a la institución. También podrá cancelarla cuando haya efectuado pago con la conformidad del usuario.

Si el usuario no acude a la audiencia de conciliación, y no presenta dentro de los siguientes diez días hábiles justificación de su inasistencia, se le tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Comisión por los mismos hechos. La falta de comparecencia del fiado no impedirá que se lleve a cabo la audiencia de conciliación.

Las delegaciones regionales o, en su caso, estatales o locales de la CONDUSEF, en las que se hubiere presentado la reclamación, substanciarán el procedimiento conciliatorio y, en su caso, el procedimiento arbitral escogido por las partes, hasta la formulación del proyecto de laudo.

Por lo que toca al juicio arbitral, las partes designarán a la Comisión para que actúe como árbitro en la controversia ante ella planteada, facultándola a que resuelva, según la voluntad de las partes, en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, o con estricto apego a las disposiciones legales aplicables.

En el convenio que fundamente el **juicio arbitral en amigable composición**, las partes facultarán a la CONDUSEF, o a alguno de los árbitros propuestos por ésta, a resolver la controversia planteada en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, y se fijarán de manera específica, de común acuerdo y previa opinión de la Comisión, las situaciones y puntos motivo de controversia, estableciéndose las etapas, formalidades o términos a que se sujetará el arbitraje.

Por su parte, en el compromiso que fundamente el **juicio arbitral de estricto derecho**, las partes facultarán a la Comisión a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables.

Respecto a los plazos y bases a que deberá sujetarse el procedimiento arbitral de estricto derecho, cabe citar, textualmente, lo señalado por el artículo 75 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

*“Artículo 75.- El procedimiento arbitral de estricto derecho se sujetará como mínimo a los plazos y bases siguientes:*

*I. La demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve días hábiles; a falta de acuerdo entre ellas, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración del convenio; debiendo el actor acompañar al escrito la documentación en que se funde la acción y las pruebas que puedan servir a su favor en el juicio en caso de ofrecerlas;*

*II. La contestación a la demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve días hábiles; a falta de acuerdo entre ellas, dentro de los seis días hábiles siguientes a la notificación de la misma, debiendo el demandado acompañar a dicho escrito la documentación en que se funden las excepciones y defensas correspondientes, así como las pruebas que puedan servir a su favor en el juicio o en su caso ofrecerlas;*

*III. Salvo convenio expreso de las partes, contestada la demanda o transcurrido el plazo para hacerlo, se dictará auto abriendo el juicio a un período de prueba de quince días, de los cuales los cinco primeros serán para ofrecer aquellas pruebas que tiendan a desvirtuar las ofrecidas por el demandado*

*y los diez restantes para el desahogo de todas las pruebas. Cuando a juicio del árbitro y atendiendo a la naturaleza de las pruebas resulte insuficiente el mencionado plazo, éste podrá ser ampliado por una sola vez. Concluido el plazo o la prórroga otorgada por el árbitro, sólo les serán admitidas las pruebas supervenientes, conforme a lo previsto en el Código de Comercio;*

*Se tendrán además como pruebas todas las constancias que integren el expediente, aunque no hayan sido ofrecidas por las partes;*

*IV. Los exhortos y oficios se entregarán a la parte que hubiere ofrecido la prueba correspondiente, para que los haga llegar a su destino, para lo cual tendrá la carga de gestionar su diligenciación con la debida prontitud.*

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

*V. Ocho días comunes a las partes para formular alegatos;*

*VI. Una vez concluidos los términos fijados, sin necesidad de que se acuse rebeldía, el procedimiento seguirá su curso y se tendrá por perdido el derecho que debió ejercitarse, salvo en caso de que no se presente la demanda, supuesto en el que se dejarán a salvo los derechos del reclamante;*

*VII. Los términos serán improrrogables, se computarán en días hábiles y, en todo caso, empezarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que surtan efectos las notificaciones respectivas;*

*VIII. Se aplicará supletoriamente el Código de Comercio, a excepción del artículo 1235 y a falta de*



*disposición en dicho Código, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, a excepción del artículo 617; y,*

*IX. En caso de que no exista promoción de las partes por un lapso de más de sesenta días, contado a partir de la notificación de la última actuación, operará la caducidad de la instancia."*

La CONDUSEF, o quien funja como árbitro en la controversia planteada, tendrá la facultad de allegarse de todos los elementos de juicio que estime necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido en arbitraje. Para tal efecto, podrá valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier objeto o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que la de que las pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral. Las autoridades administrativas, así como los tribunales deberán auxiliarle en la esfera de su competencia.

Después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, la CONDUSEF, o quien funja como árbitro en la controversia planteada, emitirá un **laudo** que la resolverá, el cual sólo admitirá como medio de defensa el juicio de amparo. Lo anterior, sin perjuicio de que las partes soliciten aclaración del laudo, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma sea considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo. Las demás resoluciones admitirán apelación o revocación, siempre y cuando, dichas resoluciones puedan ser impugnadas de conformidad con el Código de Comercio.

En caso de que el laudo condene a la institución financiera a resarcir al usuario, ésta tendrá un plazo de quince días hábiles contado a partir de la

notificación, para su cumplimiento. El incumplimiento del laudo será sancionado con multa que impondrá la propia Comisión, bajo los términos y condiciones señalados al efecto en la Ley que nos ocupa.

La CONDUSEF, para el desempeño de sus facultades conciliatorias y arbitrales, podrá emplear medidas de apremio, tales como multas y el auxilio de la fuerza pública.

#### **3.4.4. Laudos y su Ejecución.**

Otro cambio trascendente que originaron las reformas del 5 de enero de 2000, fue el relativo a la ejecución de los laudos pronunciados por la Comisión materia de estudio.

En la exposición de motivos que fundamentó la creación de la CONDUSEF, se hizo hincapié en que una de las atribuciones más importantes con que se dotaría a la Comisión, sería la consistente en la ejecución de sus propias resoluciones, tal y como en su momento lo realizó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas respecto de aquellos laudos que condenaban a las empresas de seguros y fianzas al pago de alguna cantidad determinada en favor de la persona que resultara vencedora en la citada resolución en los términos que para esos efectos señalaban los artículos 135, fracción VIII, y 93 bis, fracciones VIII y IX de las Leyes de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, respectivamente.

*“Artículo 135.- En caso de reclamación contra una institución o sociedad mutualista de seguros, con motivo del contrato de seguros, deberá observarse lo siguiente:*

...

VIII. - *Corresponde a la Comisión (Nacional de Seguros y Fianzas) la ejecución del laudo que se pronuncie, para lo cual mandará, en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere dictado el laudo, con cargo a la reserva constituida e invertida en los términos de la fracción I de este artículo. En caso de negativa u omisión, la Comisión, en un plazo máximo de 5 días hábiles, ordenará al remate de los valores invertidos conforme a esta Ley y si ellos estuvieren considerados en las reservas de la empresa de seguros, ésta deberá reponerlos de acuerdo a lo que legalmente se establece para la reconstitución de las reservas.*

*Los convenios celebrados ante la (citada) Comisión tendrán el carácter de una sentencia ejecutoria y podrán ser ejecutados por la misma, en términos de esta fracción;"*

*"Artículo 93-BIS.- En caso de que el beneficiario presente reclamación ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en contra de una institución de fianzas, en los términos del artículo anterior, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio conforme a las siguientes reglas:*

...

VIII. - *Corresponde a la Comisión (Nacional de Seguros y Fianzas) la ejecución del laudo que se pronuncie, para lo cual mandará en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere dictado el laudo. En caso de negativa u omisión, la Comisión, en un plazo máximo de cinco días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo a que se refiere la fracción anterior, ordenará el remate de los valores invertidos conforme a esta Ley y si ellos estuvieren considerados en las reservas de la institución de fianzas, ésta deberá reponerlos de acuerdo a lo que legalmente se establece para la reconstitución de las reservas;*

*IX. - Los convenios celebrados ante la propia Comisión (Nacional de Seguros y Fianzas) tendrán el carácter de una sentencia ejecutoria y podrán ser ejecutados por la misma, en los términos de esta fracción;"*

Respecto a la posibilidad de que la CONDUSEF sea la autoridad encargada de ejecutar sus propios laudos, cabe recordar lo dicho al inicio del presente Capítulo, en el sentido de que una de las principales diferencias entre el arbitraje y la función jurisdiccional, es la relativa a la falta de *imperium* del árbitro, lo cual tiene como consecuencia que el interesado en la ejecución del laudo, se encuentre obligado a acudir a los tribunales competentes a efecto de que sea un juez el que ejecute el mismo.

Lo anterior, debido a que el árbitro actúa como juzgador en virtud de la voluntad de las partes, y no del mandamiento expreso de la Ley, como sucede con los jueces y tribunales mexicanos, los cuáles al estar obligados a desempeñar la actividad jurisdiccional propia del Estado, cuentan con la facultad de ejecutar sus propias resoluciones, sin necesidad de acudir a otras autoridades o instancias para ello.

Cabe resaltar que este mismo criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que con el arbitraje *"... se sustituye el proceso con algo afín a él, en su figura lógica, supuesto que en uno y otro casos se define una contienda mediante un juicio ajeno; sin embargo, el árbitro no es funcionario del Estado, ni tiene jurisdicción propia ni delegada; las facultades que usa se derivan de la voluntad de las partes, expresada de acuerdo con la ley, y aún cuando la sentencia o laudo arbitral no puede revocarse por la voluntad de uno de los interesados, no es por sí misma ejecutiva. El laudo sólo puede convertirse en ejecutivo por la mediación de un acto realizado por la intervención*

*de un órgano jurisdiccional que, sin quitarle su naturaleza privada, asume su contenido, de suerte que, entonces, el laudo se equipara al acto jurisdiccional. El laudo sólo puede reputarse como una obra lógico jurídica que es acogida por el Estado, si se realizó en las materias y formas previstas por la ley..."*<sup>26</sup>

De lo anterior, es posible deducir que:

- El laudo arbitral es una resolución emitida por un particular ajeno al conflicto.
- La decisión respectiva es obligatoria para las partes e irrevocable por éstas.
- Para su ejecución es necesaria la actuación del órgano jurisdiccional que homologue o equipare el contenido de ese laudo con una sentencia por él pronunciada, toda vez que el árbitro al no ser funcionario del Estado, no cuenta con jurisdicción propia ni delegada para hacer cumplir sus laudos.

Por lo anterior, la CONDUSEF, no tiene facultades para ejecutar sus propias resoluciones, toda vez que dicha atribución sólo le ha sido otorgada a los integrantes del Poder Judicial Federal o Estatal,<sup>27</sup> según sea el caso, y no a los órganos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal, en el entendido que de ejecutarse los laudos que nos ocupan, se estaría violando el principio de *división de poderes* consagrado en el artículo 49 de nuestra Constitución Política.

---

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Suplemento 1993, p. 852.

<sup>27</sup> Excepción hecha de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Administrativos de lo Contencioso.

*“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.*

*En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”*

Así pues, parece que el legislador se dio cuenta del error en que se caía al haber otorgado a un organismo descentralizado, facultades para ejecutar sus propias resoluciones, y aprovechó la Iniciativa de reformas a la Ley de la materia para subsanar tal error.

El texto original de los artículos 77 y 81 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros ordenaba lo siguiente:

*“Artículo 77.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por los Usuarios y, en su caso, establecerá las medidas necesarias para ejecutar el laudo correspondiente.”*

*“Artículo 81.- Corresponde a la Comisión Nacional (CONDUSEF) la ejecución del laudo que se pronuncie, para lo cual mandará en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere dictado el laudo. Los convenios celebrados ante la Comisión Nacional (CONDUSEF) tendrán el carácter de una sentencia ejecutoria.”*

Posteriormente, con la entrada en vigor de las reformas del 5 de enero de 2000, los artículos 77, 80 y 81 de dicho ordenamiento quedaron como sigue:

*“Artículo 77.- Quien funja como árbitro, después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por el Usuario.*

*Los laudos dictados por los árbitros propuestos por la Comisión Nacional (CONDUSEF) que no hayan sido cumplidos en el plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo 81 de esta Ley (de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros), deberán ser enviados por el árbitro a la Comisión Nacional (CONDUSEF), a fin de que ésta proceda conforme a lo dispuesto a los artículos 80 y 81”*

*“Artículo 80.- Corresponde a la Comisión Nacional (CONDUSEF) adoptar todas aquellas medidas necesarias para el cumplimiento de los laudos dictados por la propia Comisión, así como aquellos emitidos por los árbitros propuestos por ella, para lo cual mandará, en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere emitido el laudo, o se le restituya el servicio financiero que demande.”*

*“Artículo 81.- En caso de que el laudo emitido por la Comisión Nacional (CONDUSEF) o por el árbitro propuesta por ésta, condene a la Institución Financiera a resarcir al Usuario, la Institución Financiera tendrá un plazo de quince días hábiles contado a partir de la notificación para hacerlo.*

*Si la Institución Financiera no cumple en el tiempo señalado, la Comisión Nacional (CONDUSEF) enviará el expediente al juez competente para su ejecución.*

*Las autoridades administrativas y los tribunales estarán obligados a auxiliar a la Comisión Nacional*

*(CONDUSEF), en la esfera de su respectiva competencia. Cuando la (citada) Comisión Nacional, solicite el auxilio de la fuerza pública, las autoridades competentes estarán obligadas, bajo su más estricta responsabilidad, a prestar el auxilio necesario con la amplitud y por todo el tiempo que se requiera.”*

No obstante lo anterior, si la intención del legislador era proteger a los usuarios de servicios financieros que habían obtenido una resolución favorable en el arbitraje, a través de la facultad de la CONDUSEF para ejecutar sus propios laudos, a fin de que dichos usuarios no perdieran su dinero y su tiempo en la homologación de tal resolución en los tribunales competentes, entonces, primeramente debió haber propuesto al Honorable Congreso de la Unión, una reforma constitucional mediante la cual se le otorgara la facultad de ejecutar sus propias resoluciones, a aquellos organismos descentralizados de la Administración Pública Federal<sup>28</sup> encargados de resolver, mediante la figura del arbitraje, aquellas diferencias que los particulares, de común acuerdo, sometieran a su decisión, ya que de esta forma sería la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no una ley federal, como es el caso de la Ley de Defensa y Protección al Usuario de Servicios Financieros, la que le estaría otorgando a la CONDUSEF la facultad de ejecutar sus propias resoluciones, sin vulnerar así los principios de *división de poderes y ejecución de laudos arbitrales*.

La anterior opinión, encuentra su sustento en lo argumentado por el Doctor Miguel Acosta Romero, respecto a la naturaleza jurídica del arbitraje realizado por órganos de la Administración Pública Federal, en el sentido de que *“...serían facultades inconstitucionales aquellas que permitieran a los propios órganos*

---

<sup>28</sup> Cabe señalar que la idea de ejecución de resoluciones por parte de los organismos de la Administración Pública Federal no es nueva, toda vez que existen casos como los de las Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo señalados en la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Constitución Política, que facultan a órganos ajenos al Poder Judicial para ejecutar sus propias resoluciones.



*arbitrales (administrativos) ejecutar sus propios laudos, pues tales facultades implicarían el ejercicio de la convalidación y homologación en cuanto órganos verdaderamente jurisdiccionales, lo que sí atentaría contra el orden constitucional, a menos que... se diera base constitucional a tales órganos arbitrales...".*<sup>29</sup>

### **3.5. Importancia de la Conciliación y el Arbitraje en la Protección de los Intereses de los Usuarios de Servicios Financieros.**

Una vez analizadas las características de la conciliación y del arbitraje, sus semejanzas y diferencias con la función jurisdiccional y sus antecedentes en la legislación financiera, somos de la opinión de que los procedimientos de conciliación y arbitraje que se llevaron a cabo ante las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, junto con los que ahora se realizan ante la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, constituyen un avance importante en cuanto a la protección de los intereses del público se refiere, ya que los usuarios de los citados servicios pueden someter las diferencias que se susciten entre ellos y las instituciones financieras ante un organismo especializado en la materia, en vez de hacerlo ante los tribunales locales o federales, los cuales se ven rebasados por la cantidad de asuntos que tienen que resolver y, en muchas de las ocasiones, no cuentan con los conocimientos y experiencia propios de los mercados financieros que les permitan resolver correctamente los asuntos objeto de controversia.

---

<sup>29</sup> Acosta Romero, Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Editorial Porrúa, 7ª ed., México, 1998, p. 586.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL SECRETO FINANCIERO EN LA SUBSTANCIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**

#### 4.1. Etimología y Semántica del vocablo Secreto.

La palabra secreto proviene del latín *secretum* que significa lo que cuidadosamente se tiene reservado y oculto. Reserva, Sigilo. Aquello que debe permanecer ignorado, desconocido u oculto por voluntad de la persona que a consecuencia de su revelación pueda sufrir una contrariedad o un perjuicio.<sup>1</sup>

#### 4.2. El Secreto Profesional en el Derecho Mexicano.

Para Jiménez Huerta, el secreto significa el arcano o reserva en que se encuentran determinados hechos o sucesos que afectan la intimidad privada o *negocial*, de los seres humanos o de los entes colectivos, en tanto el orden jurídico impone a aquellas personas que, por razones especiales los han conocido, el deber de respetar el citado estado de arcanidad o la mencionada situación de reserva.<sup>2</sup>

Acerca del secreto profesional, Acosta Romero explica que éste se encuentra basado, en primer lugar, en la ética profesional de quien conoce esos hechos y, en segundo, en las reglas de orden público que establece la sociedad, para proteger la vida privada, o la seguridad jurídica, de las personas que han puesto en conocimiento de los profesionistas, esos hechos o datos. Asimismo, establece que el secreto profesional puede proteger la vida privada, ciertos derechos reales, el honor de las personas, su tranquilidad, procedimientos técnicos o industriales, inventos, derechos de autor, etc.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 19ª ed., Madrid, 1970, p. 1186.

<sup>2</sup> Citado por Rafael Márquez Piñeiro en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 6ª ed., 1993, pp. 2876-2878.

<sup>3</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 337.

#### 4.2.1. Código Penal Federal.

Los artículos 210, 211 y 211 bis del Código Penal Federal son los encargados de establecer los elementos que integran el tipo penal denominado *Revelación de Secretos*.

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

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

*“Artículo 211 bis.- A quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días de multa.”*

Como podemos apreciar, el bien jurídicamente protegido en el tipo penal anteriormente descrito es el derecho a la intimidad inherente a la vida privada de cada cual. Al respecto, Márquez Piñeiro, al describir la conducta en el delito *“Revelación de Secretos”*, nos señala la concurrencia de varios elementos integrantes de la infracción penal, los cuales son: a) revelación de algún secreto o comunicación reservada; b) que se haga sin justa causa; c) que sea en perjuicio de alguien, d) que se efectúe sin el consentimiento, sin la anuencia, del que pueda

resultar perjudicado, y e) que el conocimiento del secreto o de la comunicación reservada sea en virtud del empleo, cargo o puesto que posea el revelador.<sup>4</sup>

Para dicho autor, *"... todas las distinciones individualizadoras del secreto en una cosa o en un hecho van más allá de la autenticidad de su naturaleza jurídico-penal típica. El secreto no es una cosa concreta, ni una noticia, ni un hecho en sí mismo. La cosa, la noticia, los hechos son el objeto del secreto y en función de ellos, es cuando se nos aparece la posibilidad de destacar alguna de sus connotaciones esenciales: la exclusión de notoriedad existente en tales acontecimientos, lo que nos lleva a concluir que el secreto es un estado de hecho que disfruta de la garantía del derecho, y que produce que una noticia deba ser conocida por una sola persona o un grupo estrictamente restringido de ellas en razón de su empleo, cargo o puesto (abogado, médico, notario, funcionario público, etc.), en el entendido de que sin éste último requisito podrán existir determinados actos, hechos, sucesos o noticias que aún debiendo permanecer ignorados por la voluntad de la persona posiblemente afectada por su revelación, carezcan de relevancia en la esfera penal, aunque su descubrimiento pueda ser sumamente rechazable desde un punto de vista social, ético, religioso, etc."*<sup>5</sup>

#### **4.2.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala, en sus artículos 47, 51, 53 y 54, que todo servidor público tendrá las obligaciones que dicho ordenamiento le establezca para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o

---

<sup>4</sup> *Infra* nota 2.

<sup>5</sup> *Idem*.

comisión, en el entendido de que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales.

En tal contexto, dentro de las obligaciones a que se refiere la Ley en comento, se encuentra la relativa a la custodia y cuidado de la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, el servidor público conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las citadas obligaciones, así como para aplicar las sanciones que haya lugar, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia. Dichas sanciones consistirán en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley en comento, así como las que se dicten con base en ella, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

En resumen, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el ordenamiento de carácter administrativo que se encarga de vigilar la custodia y cuidado de la documentación e información que dichos servidores conocen por razón de su empleo, cargo o comisión, así como las penas a que estos se hacen acreedores por infringir las disposiciones que para tal efecto contempla la citada Ley.

#### **4.2.3. Ley Federal del Trabajo.**

El derecho laboral también ha regulado la protección de aquellos hechos, procedimientos o circunstancias que se encuentran vinculados con la fabricación de algún producto determinado, el cual, por sus características especiales o únicas, representa importantes ventajas económicas para sus creadores.<sup>6</sup>

Es por eso que los trabajadores que tengan conocimientos de tales hechos, procedimientos o circunstancias deberán guardar un secreto absoluto sobre los mismos:

*“Artículo 134.- Son obligaciones de los trabajadores:  
XIII. Guardar escrupulosamente los secretos técnicos, comerciales y de fabricación de los productos a cuya elaboración concurren directa o indirectamente, o de los cuales tengan conocimiento por razón del trabajo que desempeñen, así como de los asuntos administrativos reservados, cuya divulgación pueda causar perjuicios a la empresa.”*

Como se desprende de la última parte del artículo en comento, los trabajadores también se encuentran obligados a guardar secreto sobre los

---

<sup>6</sup> Cfr. Pacheco Pulido, Guillermo, El Secreto en la Vida Jurídica, Editorial Porrúa, 2ª ed., México, 1996, p. 67.

asuntos administrativos de la empresa, siendo un ejemplo de éstos: los días de pago o en que se realicen depósitos bancarios.

Por último, es conveniente señalar que la violación del secreto laboral puede ser causa de rescisión del contrato de trabajo sin responsabilidad para el patrón:

*“Artículo 47.- Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:  
IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.”*

#### **4.2.4. Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.**

Esta Ley tiene por objeto regular los términos y condiciones en que las personas que cuentan con un título profesional, deben ejercer las actividades propias de su profesión, por lo que es en este ordenamiento en donde encontramos el deber jurídico que tienen dichas personas de guardar total y absoluta confidencialidad respecto de los asuntos que sus clientes les den a conocer.

*“Artículo 36.- Todo profesionista estará obligado a guardar estrictamente el secreto de los asuntos que se le confien por sus clientes, salvo los informes que obligatoriamente establezcan las leyes respectivas.”*

Asimismo, es necesario resaltar que en el texto anterior no se encuentra sanción administrativa en especial por la violación al secreto profesional, por lo que en este supuesto tenemos que acudir al Reglamento de la Ley en comento, mismo que en su artículo 96 establece lo siguiente:



*“Artículo 96.- Las demás infracciones a la Ley que no tengan señalada pena especial y las que se cometan a este reglamento, a los reglamentos de ejercicio de cada profesión y a los que delimiten el campo de acción de cada profesión, serán sancionados con multa de diez a diez mil pesos, que será impuesta por la Dirección General de Profesiones, sin perjuicio de las penas que fijen otras leyes.”*

Lo anterior, debido a que es la legislación penal la encargada de establecer, además de las penas privativas a que haya lugar, las sanciones de carácter económico a que se hace acreedor el profesionista que revela el secreto que su cliente le ha confiado en razón del ejercicio de su profesión.

#### **4.2.5. Ley de la Propiedad Industrial.**

La fracción V del artículo 2º de la Ley que ahora estudiamos nos señala que dentro del objeto de la misma se encuentra la regulación de los secretos industriales.

Dicho ordenamiento considera como secreto, toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y el acceso restringido a la misma.

Por otra parte, dicho ordenamiento, en concordancia con la fracción XII del artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo, prohíbe la revelación de secretos industriales, y establece la responsabilidad en que incurrirán aquellas personas que

contratan empleados que han laborado en otras empresas, con el único propósito de obtener los secretos industriales que posee tal empresa.

*“Artículo 85.- Toda aquella persona que, con motivo de su trabajo, empleo, cargo, puesto, desempeño de su profesión o relación de negocios, tenga acceso a un secreto industrial del cual se le haya prevenido sobre su confidencialidad, deberá abstenerse de revelarlo sin causa justificada y sin consentimiento de la persona que guarde dicho secreto, o de su usuario autorizado.”*

*“Artículo 86.- La persona física o moral que contrate a un trabajador que esté laborando o haya laborado o a un profesionista, asesor o consultor que preste o haya prestado sus servicios para otra persona, con el fin de obtener secretos industriales de ésta, será responsable del pago de daños y perjuicios que le ocasione a dicha persona.*

*También será responsable del pago de daños y perjuicios la persona física o moral que por cualquier modo ilícito obtenga información que contemple un secreto industrial.”*

Por último, para que haya transgresión al secreto industrial la información que se revele deberá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios.

#### **4.2.6. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.**

No obstante la reglamentación que hemos estudiado acerca de las penas y sanciones a que se hacen acreedoras aquellas personas que violan el secreto profesional, resulta obligado señalar que el Código Civil para el Distrito Federal en

Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en sus artículos 1910 y 1915, regula la responsabilidad civil y, por ende, la reparación del daño ha que se encuentran obligados todos aquellos que obrando ilícitamente causen daño a otro, como es el caso de aquellos que revelan determinados hechos o circunstancias a las cuales tuvieron acceso en razón de su cargo o profesión.

*“Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”*

*“Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.”*

Aunado a lo anterior, en el caso de que por la violación al secreto profesional el afectado se viera perjudicado en sus sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, afectos, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, el artículo 1916 del Código en análisis establece que el responsable tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero.

#### **4.3. El Secreto Bancario en Europa.**

Como es bien sabido, los bancos, los banqueros y la confidencialidad acerca de la identidad de los depositantes, son invenciones y figuras que casi en su totalidad fueron creadas por el derecho suizo. Es por eso que al hablar del secreto bancario en Europa, nos referimos básicamente a la regulación de dicha figura en Suiza, toda vez que las acciones y pautas que en materia bancaria toma

esa nación son, en la mayoría de ocasiones, adoptadas por los bancos de todo el mundo y, en especial, por los del resto de Europa.

Los banqueros suizos han sabido dar a sus operaciones tal seguridad y tal sigilo que ciudadanos, prácticamente de todo el mundo, ven en ellos un refugio para su capital.<sup>7</sup> Suiza es un país en donde el banquero tiene el derecho absoluto de guardar total confidencialidad respecto de las operaciones que realiza con su clientela, de conformidad con la Ley Federal sobre los Bancos de fecha 8 de noviembre de 1934, en relación con el Código Civil Suizo, el cual garantiza la protección íntima de la persona. Ni siquiera el fisco puede obligar a los banqueros a revelar el origen o montos de las operaciones de sus clientes. Asimismo, es de resaltarse que gracias a tal hermetismo en cuanto a la protección del secreto bancario, Suiza ha logrado obtener, con el manejo del dinero de miles y miles de personas de todo el mundo, una estabilidad económica envidiable.

El fundamento legal de la confidencialidad suiza lo encontramos en el artículo 47 de la Ley citada en el párrafo anterior, el cual establece lo siguiente:

*“Artículo 47.- Quien quiera que como agente, funcionario o empleado de banco, o como contador o ayudante de contador, o como miembro de la Comisión Bancaria, o como dependiente, o empleado de dicha administración, viole el deber de silencio absoluto respecto a un secreto profesional, o quien quiera que induzca o intente inducir a otros a hacerlo, será castigado hasta con una multa de hasta 20,000 francos, o con prisión hasta por seis meses o más. Si dicho acto es debido a negligencia, la pena será una multa que no exceda de 10,000 francos.”<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, p. 342.

<sup>8</sup> *Cfr.* Acosta Romero, *op. cit.* p. 343.

Sin embargo, el secreto bancario no protege la comisión de delitos, pues los tribunales han establecido que éste no puede ser invocado para ocultar dinero robado, o delitos cometidos de acuerdo con los códigos criminales suizos. En éstos supuestos, los bancos deberán proporcionar a los tribunales la información que al efecto les sea solicitada.

En este sentido, el gobierno de la Confederación Helvética realizó diversas modificaciones a los ordenamientos bancarios en agosto de 1970, mediante los cuales se prohibió a los banqueros aceptar fondos de origen sospechoso o vinculados con fraudes o tráfico de drogas, y últimamente se ha procedido a prohibir las cuentas numeradas sin identificación del titular de las mismas, lo cual ha tenido como consecuencia que los cuentahabientes que depositan su dinero en Suiza se inclinen por llevar su dinero a Luxemburgo o Lichtenstein, países que todavía conservan con toda su fuerza y hermetismo la figura del secreto bancario.

Respecto a la regulación de la figura que nos ocupa, Francia y Holanda conciben el secreto bancario como una parte del secreto profesional; mientras que Alemania, España e Inglaterra lo regulan de manera general en diversos ordenamientos, y sólo Bélgica e Italia (a parte de Suiza, Luxemburgo y Lichtenstein) lo regulan de manera especial.<sup>9</sup>

Por lo que toca a los Estados Unidos de América, esa nación ha tratado de abolir, en la medida de lo posible, el secreto bancario, ya que éste ha sido utilizado por los miembros de la mafia y del narcotráfico con motivo del lavado de dinero.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Idem.*, pp. 348-350.

<sup>10</sup> *Idem.*, p. 352.

#### 4.4. El Secreto Bancario en México.

En nuestro país, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924,<sup>11</sup> fue el primer ordenamiento que reguló la figura del secreto bancario, en los términos que a continuación se indican.

*“Artículo 71.- Los establecimientos bancarios no darán noticia sobre el importe de la cantidad que tengan en depósito de persona, compañía o empresa alguna, sino al depositante, a su representante legal, o a la autoridad judicial que la pidiere en virtud de providencia dictada en juicio.”*

Cabe señalar que dicho artículo sería modificado el 25 de agosto de 1925, a fin de incorporar a la entonces denominada Comisión Nacional Bancaria y a las autoridades fiscales, dentro de las personas facultadas para solicitar información a las instituciones de crédito.

*“Artículo 71.- Los bancos sólo darán noticia del importe de la cantidad que tengan en depósito de alguna persona, compañía o empresa, al depositante, a su representante legal, a la Comisión Nacional Bancaria, a las autoridades fiscales en la forma que determinen las leyes relativas, o a la autoridad judicial que la pidiere en virtud de providencia dictada en juicio.”*

Por su parte, la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926,<sup>12</sup> estableció en sus artículos 46 y 86 lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1925.

<sup>12</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1926.

*“Artículo 46.- Es obligación de los Bancos de Fideicomiso no publicar ni dar informes privados acerca de las operaciones que se les hayan encomendado y que no deban tener publicidad por su propia naturaleza, sino en el caso de que por orden judicial se les prevenga que lo hagan.*

*Artículo 86.- Los Bancos de Fideicomiso, en lo que no esté previsto en esta Ley, quedan sujetos a las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito, con sus aclaraciones, adiciones y reformas respectivas.”*

En el año de 1932, con la entrada en vigor de la Ley de Instituciones de Crédito,<sup>13</sup> la legislación bancaria sufre importantes cambios en lo relativo al secreto bancario, ya que ésta figura sólo sería aplicable a los depósitos a la vista que se realizaran de manera exclusiva en las instituciones de crédito y se dejó fuera de las personas autorizadas para solicitar informes, a las autoridades fiscales.

*“Artículo 43.- Las instituciones depositarias sólo darán noticias de los depósitos al depositante, a su representante legal, o a la autoridad judicial que las pidiere en virtud de providencia dictada en juicio.”*

Sin embargo, respecto a los informes que dicha Comisión Nacional Bancaria podía entregar a las instituciones de crédito, la fracción IX del artículo 169 del citado ordenamiento estableció lo siguiente:

*“Artículo 166.- La Comisión Nacional Bancaria podrá:*

---

<sup>13</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1932.

*IX. Informar a la Institución de Crédito que lo solicite, sobre la existencia en otras instituciones, de uno o más créditos a cargo de determinada persona o sociedad y proporcionar al Banco de México los datos que tenga sobre el estado de solvencia de los Bancos Asociados.”*

Posteriormente, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941,<sup>14</sup> la cual reguló durante más de 40 años al sistema bancario, fue el ordenamiento que de manera más amplia, pero aún incompleta, reguló el secreto bancario:

*“Artículo 105.- Las instituciones depositarias no podrán dar noticias de los depósitos y demás operaciones, sino al depositante, deudor o beneficiario, a sus representantes legales o a quien tenga poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación, salvo cuando las pidiere, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante sea parte o acusado. Los funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de la Ley, por violación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.”*

Como podemos observar, el legislador incurrió nuevamente en el error de 1932, en el sentido de no considerar al fisco como una de las personas facultadas para solicitar información a las instituciones de crédito, acerca de sus cuentahabientes, lo cual originó que el 15 de junio de 1943, el Ejecutivo, en uso de facultades extraordinarias, corrigiera dicho error con la siguiente redacción:

---

<sup>14</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1941.



*“Artículo 105.- Las instituciones depositarias no podrán dar noticias de los depósitos y demás operaciones, sino al depositante, deudor o beneficiario, a sus representantes legales o a quien tenga poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación, salvo cuando las pidiere, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. Los funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de la Ley, por violación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.”*

Para 1983, con la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, el secreto bancario quedaría, prácticamente, como lo conocemos hoy en día, toda vez que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985,<sup>15</sup> respetaría, en todos sus términos, el contenido del artículo siguiente:

*“Artículo 39.- Las sociedades nacionales de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quien tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. Los funcionarios de las instituciones de*

---

<sup>15</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y el 14 de enero de 1985, respectivamente.

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

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

#### **4.5. Artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.**

Una vez analizada la evolución que la figura del secreto bancario ha tenido en nuestro país, pasemos pues, al análisis del citado concepto en la legislación bancaria vigente.

El artículo 117 de esta Ley,<sup>16</sup> perteneciente al Título Sexto denominado “De la protección de los intereses del público”, señala lo siguiente:

*“Artículo 117.- Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de*

---

<sup>16</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

*providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.*

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

Del análisis de dicho artículo, se desprende que el contenido del mismo versa sobre cuatro rubros:

- Operaciones que protege el secreto bancario.
- Personas obligadas a guardar el mismo.
- Personas y autoridades a las que se les puede proporcionar información, sin que se viole dicho secreto.
- Sanciones por violación al mismo.

Respecto de las operaciones que protege el secreto bancario, podemos señalar que tal protección se refiere a los depósitos,<sup>17</sup> servicios,<sup>18</sup> y en general, a todo tipo de operaciones,<sup>19</sup> mediante las cuales las instituciones de crédito se hacen de recursos provenientes del público inversionista.

Por lo que toca a los sujetos obligados a guardar el secreto bancario, el artículo 117 de la Ley en estudio se refiere tanto a los funcionarios como a los empleados bancarios y en general a cualquier persona que forme parte del personal de la institución de crédito y que tenga, por cualquier medio, acceso a información confidencial.<sup>20</sup>

Acerca de las personas y autoridades facultadas para solicitar información a las instituciones bancarias, la Ley de Instituciones de Crédito señala que éstas pueden ser: el depositante, deudor, titular o beneficiario de la operación o servicio que preste el banco; el representante legal de cualquiera de ellos; las autoridades judiciales,<sup>21</sup> siempre y cuando el titular de la cuenta que se pretenda investigar sea parte o acusado en juicio; las autoridades hacendarias federales,<sup>22</sup> a través

---

<sup>17</sup> Los depósitos constituyen la operación pasiva de los bancos por excelencia y la principal fuente de captación de recursos del público ahorrador e inversionista. De conformidad con el artículo 46, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, dichos depósitos pueden ser *a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo con previo aviso*.

<sup>18</sup> Operaciones neutras que realizan las Instituciones de Crédito para proporcionar diversos servicios a sus clientes. Entre los mismos podemos citar las cajas de seguridad, cartas de crédito, fideicomisos, comisiones, mandatos, depósitos en administración o custodia, etc.

<sup>19</sup> La Ley se refiere principalmente a las operaciones de crédito conocidas como operaciones activas.

<sup>20</sup> Cfr., Blanco, Gonzalo y Savita Verma, *El Sistema Financiero en México*, Editorial Captus Press, México, 1996, pp. 78-79.

<sup>21</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tribunales Colegiados de Circuito; Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas y los Juzgados Civiles y Penales, que tengan ese carácter en las Leyes Orgánicas de los Tribunales Locales.

<sup>22</sup> Es clara la laguna que sobre este punto existe en la Ley de Instituciones de Crédito, toda vez que el legislador no incluyó a las autoridades fiscales locales como autoridades facultadas para pedir directamente información a las instituciones bancarias, por lo que en caso de requerir información de una o varias cuentas

de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y única y exclusivamente para fines fiscales; así como dicha Comisión respecto de toda clase de información y documentos que, en cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia, requiera de las instituciones bancarias.

Por último, en cuanto a las sanciones que conlleva la violación al secreto bancario, debemos distinguir entre las aplicables a los empleados y funcionarios de los bancos y las que se imponen directamente a las instituciones bancarias. Respecto de los dos primeros, nos permitimos reiterar nuestros comentarios de los apartados 4.2.1., 4.2.2. y 4.2.3. respecto de las sanciones penales y administrativas en cuanto al ejercicio de las profesiones, mientras que en el caso de las instituciones de crédito, remitimos al lector al apartado 4.2.5., en lo tocante a la obligación de la reparación de los daños y perjuicios que se causa con la realización de las conductas ilícitas.

#### **4.5.1. Los Secretos Fiduciario y Bursátil.**

De conformidad con la fracción XV del artículo 46 de su Ley, las instituciones de crédito se encuentran facultadas para "practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,<sup>23</sup> y llevar a cabo mandatos y comisiones<sup>24</sup>." A su vez, el artículo 118 de la citada Ley, establece los elementos, personas y circunstancias que componen la figura del secreto fiduciario.<sup>25</sup>

---

de algún contribuyente, dichas autoridades locales deberán solicitar, a través de las autoridades hacendarias federales, la información respectiva a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

<sup>23</sup> Artículos 346 al 359, correspondientes al Capítulo V denominado "Del fideicomiso".

<sup>24</sup> Es de señalarse que en este apartado, sólo se hará mención al secreto que rodea a las operaciones de fideicomiso, en el entendido de que los comentarios que se hagan respecto de ese tema, también serán aplicables a los mandatos y comisiones que la institución bancaria realice con su clientela.

<sup>25</sup> Cfr. Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso. Teoría y Práctica, Editorial Porrúa, México, 1995, pp. 203-205.

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

Luis Manuel C. Méjan señala que el secreto fiduciario *“no es sino el mismo secreto bancario. No puede decirse que existan o sean dos figuras diversas, con reglamentación, fundamentación, estructura y conclusiones diversas, lejos de eso, no se trata sino de una reducción de casos autorizados de revelación, el resto es similar, por ello valdrá para el llamado por la práctica “Secreto Fiduciario”, todo lo comentado (para el secreto bancario)... Al rededor del Fideicomiso se ha desarrollado una verdadera especialización de funciones que incluye aspectos jurídicos, aspectos contables, aspectos fiscales, aspectos estrictamente bancarios y muchos más, es por eso que las personas que lo practican profesionalmente se sienten orgullosas por ello y a la figura del Secreto Bancario con modalidades para el Fideicomiso, le llaman Secreto Fiduciario.”* <sup>26</sup>

En ese orden de ideas, dicho autor nos indica, como características propias del secreto fiduciario, las siguientes:

a) Dicha figura no excluye al secreto bancario. Es complemento de tal secreto respecto a las operaciones fiduciarias.

---

<sup>26</sup> Méjan C., Luis Manuel. *El Secreto Bancario*. Editorial Porrúa, 2ª ed., México, 1997, p. 266.

b) Los sujetos obligados a la guarda del secreto son especialmente los empleados y funcionarios de la división o departamento fiduciario, en concreto aquellas personas que cuentan con el cargo de Delegados Fiduciarios, los cuales realizan todos y cada uno de los actos que son necesarios para el cumplimiento del fideicomiso. Asimismo, dicha obligación también radica en los integrantes del Consejo Técnico, en el caso de que éste exista.

c) El secreto fiduciario no es oponible al fideicomitente o fideicomisario, así como sus representantes legales, ni a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en el cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia.

d) Las instituciones fiduciarias sólo podrán dar noticias del fideicomiso cuando así lo pidan los tribunales o autoridades, en virtud de juicios o reclamaciones, respectivamente, entablados por el fideicomitente o fideicomisario contra la citada institución o viceversa.

e) No se faculta a las autoridades hacendarias o de procuración de justicia para obtener información de manera directa respecto de las operaciones propias de los fideicomisos, por lo que en este caso, dichas autoridades podrán allegarse de tal información, mediante solicitud que previamente realicen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por último, respecto a la regulación del secreto bancario y fiduciario la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ha expedido diversas Circulares, con el objeto de regular adecuadamente la figura del secreto bancario y fiduciario.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Circulares 11683-297, 743, 758, 43001-1029, 1029, 1139 y 1153, de fechas 9 de abril de 1956, 7 de julio y 28 de diciembre de 1977, 8 de agosto de 1983, 10 de agosto de 1988, 8 de enero de 1992 y 17 de agosto de 1992, respectivamente.

Por lo que respecta al secreto bursátil, es la Ley del Mercado de Valores el ordenamiento que se encarga de tutelar dicha figura, en los términos siguientes:

*“Artículo 25.- Los agentes de valores no podrán dar noticia de las operaciones que realicen o en las que intervengan, salvo las que le solicite el cliente de cada una de éstas o sus representantes legales o quien tenga poder para intervenir en ellas. Esta prohibición no es aplicable a las noticias que proporcionen a la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el cliente sea parte o acusado, a las autoridades competentes, por conducto de la Comisión Nacional (Bancaria y) de Valores, ni a la información estadística a que se refiere la fracción I del artículo 27.*

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

Sobre este punto, Méjan sostiene que *“Si bien la materia de valores no es propiamente una actividad bancaria, sí ha surgido a lado de ella y muchos de los estilos y estructuras del sistema de bolsa y de valores son repeticiones de lo que ha sucedido con éxito en materia de Instituciones de Crédito, en efecto la legislación y reglamentación del mundo bursátil son enormemente parecidas en estructura, e incluso en textos, a las bancarias... La materia bursátil... busca la captación de recursos del público... (por lo que) era lógico que se produjera una norma similar al secreto bancario...”*<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Méjan C., Luis Manuel, *op. cit.*, pp. 276-277.



Así pues, tenemos que el secreto bursátil protege el mismo bien jurídico que el secreto bancario, o sea la privacidad y confidencialidad de las operaciones del público inversionista, y obliga a los agentes de valores, incluyendo a los empleados o personas relacionadas con éstos y los funcionarios del mercado de valores, a guardar estricta reserva o sigilo respecto de todas las operaciones en las cuales hubieren intervenido, en el entendido de que sólo los clientes o sus representantes legales podrán solicitar tal información.

Cabe señalar que la prohibición de revelar la citada información no afecta a la autoridad judicial respecto de los informes que se relacionen con juicios en donde el cliente sea parte o acusado, ni a la información de carácter meramente estadístico. Asimismo, la Ley del Mercado de Valores deja abierta la posibilidad para que las demás autoridades *competentes* puedan, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, solicitar información relativa a los intermediarios bursátiles de las operaciones realizadas por algún cliente determinado. Tampoco se violará el secreto bursátil cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, haciendo uso de su facultades de inspección y vigilancia, solicite información a los agentes de valores.

#### **4.6. El Secreto Financiero en las Instituciones de Seguros y de Fianzas.**

Una vez realizado el análisis del secreto financiero en las Leyes de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores, pasemos pues a analizar la regulación que de dicha figura se contempla en la legislación relativa a los seguros y a las fianzas.

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en el último párrafo de su artículo 140, señala lo siguiente:

*“Tanto los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, como los miembros de los consejos de administración, comisarios, auditores externos, funcionarios y empleados de las empresas de seguros, deberán abstenerse de dar noticia o información de las operaciones (realizadas con sus contratantes, asegurados, beneficiarios y otros usuarios de sus servicios) a personas, dependencias o entidades, distintas de las autoridades competentes expresamente previstas. La violación a estas disposiciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes.”*

Así pues, tenemos que el citado precepto legal señala como sujetos obligados a guardar el secreto financiero ante aquellas personas *distintas a las autoridades competentes*, a los empleados de la institución aseguradora que por razones de su puesto o cargo tengan conocimiento de las operaciones que la empresa contrata con el público usuario de sus servicios.

Cabe resaltar que la Ley en estudio no señala, de manera directa, cuáles son las sanciones a que se harán acreedores los funcionarios y empleados que contravengan lo dispuesto en el artículo que nos ocupa, y sólo se limita a señalar que tales infracciones serán sancionadas *en los términos de las leyes correspondientes*, como sería el caso del Código Penal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, y Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, señalados en los apartados 4.2.1., 4.2.2., 4.2.4 y 4.2.6. del presente trabajo.

Por su parte, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 112 de dicho ordenamiento,<sup>29</sup> regulan de manera idéntica la figura del secreto financiero respecto a la información con que cuentan los funcionarios y empleados de las citadas instituciones.

#### **4.7. El Secreto Financiero en las Administradoras de Fondos para el Retiro.**

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro no fue omisa en cuanto a la regulación de la figura jurídica que nos ocupa. Dicho ordenamiento estableció, en su artículo 67, lo siguiente:

*“Artículo 67.- Los funcionarios de primer nivel de las administradoras, sociedades de inversión y empresas operadoras, sus contralores, sus gerentes, consejeros, los servidores públicos de la Comisión (Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro), los integrantes de la Junta de Gobierno y del Comité Consultivo y de Vigilancia y, en general, cualquier persona que en razón de su cargo o posición tenga acceso a información de las inversiones de los recursos de las cuentas individuales previstas por las leyes de seguridad social, que aún no haya sido divulgada oficialmente al mercado y que por su naturaleza sea capaz de influir en las cotizaciones de los valores de dichas inversiones, deberán guardar estricta reserva respecto de esa información.*

*Asimismo, se prohíbe que las personas mencionadas en el párrafo anterior puedan valerse directa o indirectamente de la información reservada, para obtener para sí o para otros, ventajas mediante la compra o venta de valores.*

---

<sup>29</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1999.

*Adicionalmente, las personas que participen en las decisiones sobre adquisición o enajenación de valores no podrán comunicar estas decisiones a personas distintas de aquéllas que deban participar en la operación por cuenta o en representación de la administradora o sociedad de inversión, y estarán sujetas a lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores en materia de información privilegiada, así como a las sanciones respectivas.*

*Los miembros de la Junta de Gobierno y del Comité Consultivo y de Vigilancia, además de observar lo dispuesto en esta Ley en materia de confidencialidad, deberán guardar la más estricta reserva sobre cualquier tema o asunto que se trate en las sesiones de dichos órganos colegiados, así como de la información que en su carácter de miembros de los mencionados órganos, tengan acceso. Los miembros de la Junta de Gobierno y del Comité Consultivo y de Vigilancia que incumplan con lo dispuesto en este párrafo, serán destituidos sin perjuicio de las sanciones a que se hagan acreedores conforme a ésta u otras leyes.”*

Como podemos observar, el secreto financiero a que se refiere la Ley en comento, protege la información relativa a las inversiones que las Administradoras de Fondos para el Retiro realizan con los recursos existentes en las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a ellas, que dado a su importancia en los mercados todavía no ha sido dada a conocer al público en general. Dicha obligación abarca tanto a los funcionarios de las citadas Administradoras, como a los servidores públicos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en el entendido de que tales personas no podrán obtener, mediante el empleo de la información que nos ocupa, ventajas en la compra y venta de valores relacionados con la misma. Asimismo, las personas que participen en las decisiones sobre adquisición o enajenación de valores estarán sujetas a lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores en materia de información

privilegiada, así como a las sanciones respectivas. Por último, es de mencionarse que los miembros Junta de Gobierno y del Comité Consultivo y de Vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán guardar la más estricta reserva sobre cualquier tema o asunto que se trate en las sesiones de dichos órganos colegiados, así como de toda la demás información que en virtud de su puesto sea de su conocimiento.

#### **4.8. El Secreto Financiero en las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.**

Por lo que toca a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, el artículo 95 de la Ley de la materia establece que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y los funcionarios y demás personal administrativo que labore en las citadas organizaciones y actividades, deberán de abstenerse de dar noticia alguna respecto a las operaciones y servicios que realicen con los clientes o usuarios de sus servicios.

*“Artículo 95.- Tanto los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como los miembros de los consejos de administración, comisarios, auditores externos, funcionarios y empleados de las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, deberán abstenerse de dar noticia o información... a personas, dependencias o entidades, distintas de las autoridades competentes expresamente previstas. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes.”*

Cabe comentar que el artículo que nos ocupa, no establece sanción administrativa o penal alguna, y sólo se limita a señalar que las personas que

contravengan la obligación de guardar el secreto financiero respectivo responderán *en los términos de las leyes correspondientes*, por lo que remitimos al lector a los apartados 4.2.1., 4.2.2., 4.2.4 y 4.2.6., mismos que detallan las sanciones de tipo penal, administrativo y civil en que incurren las personas que divulgan la información a que se refiere la disposición legal en comento.

#### **4.9. Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.**

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece la obligación por parte de las autoridades del sistema financiero de proporcionar a la CONDUSEF la información que ésta les solicite.

*“Artículo 11.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) está facultada para:*

*XX. Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje a que se refiere esta Ley. Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del Usuario, faculta a la Comisión Nacional (CONDUSEF) para exigir la información relativa;”*

*“Artículo 12.- Para el debido cumplimiento de las facultades que esta Ley atribuye a la Comisión Nacional (CONDUSEF), las unidades administrativas de la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público), las Comisiones Nacionales (Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro), así como las Instituciones Financieras, deberán proporcionarle la información y datos que les solicite.”*

Por su parte, el artículo 13 del citado ordenamiento le impone a la CONDUSEF, la obligación de guardar "estricta reserva" sobre la información y documentos que por razón de sus funciones llegue a conocer sobre todo tipo de operaciones que el público inversionista realice ante alguna institución financiera, salvo el caso en que dicha información le sea requerida por la autoridad judicial en virtud de juicio en el que tal inversionista sea parte:

*"Artículo 13.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) deberá guardar estricta reserva sobre la información y documentos que conozca con motivo de su objeto, relacionada con los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones llevadas a cabo por las Instituciones Financieras. Solamente en el caso de que dicha información o documentos sean solicitados por la autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte, la Comisión Nacional (CONDUSEF) estará legalmente facultada para proporcionarlos."*

En complemento de lo anterior, los servidores públicos de la CONDUSEF serán responsables, conforme a la legislación aplicable, de los daños y perjuicios que se causen por la violación al secreto señalado en el artículo 13 de la Ley que nos ocupa.

*"Artículo 14.- Los servidores públicos de la Comisión Nacional (CONDUSEF) serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación de la reserva o secreto a que se refiere el artículo anterior."*

*"Artículo 15.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) y sus servidores públicos, según sea el caso, estarán obligados a reparar los daños y perjuicios que se causen en caso de*

*revelación del secreto bancario, fiduciario o bursátil, en términos de la legislación aplicable.”*

Así pues, la CONDUSEF al igual que sus empleados y servidores, se encuentran obligados a guardar bajo la más estricta reserva, la información y documentación que en virtud de sus funciones de conciliador y árbitro, en las controversias financieras las instituciones y los usuarios de sus servicios pongan a su disposición, en el entendido de que no hacerlo responderán de los daños y perjuicios que ocasionen con la revelación de la citada información y/o documentación, así como de las sanciones penales que haya lugar por tal conducta.

Ya en los procedimientos arbitrales a que se refiere el Capítulo II de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se contempla la posibilidad de que la CONDUSEF, para la resolución de las cuestiones que se le hubieren planteado, podrá valerse de cualquier elemento, en el entendido de que las autoridades competentes deberán auxiliarse en la medida de lo posible:

*“Artículo 76.- La Comisión Nacional (CONDUSEF) tendrá la facultad de allegarse de todos los elementos de juicio necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido en arbitraje. Para tal efecto, podrá valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier objeto o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que la de que las pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral. Las autoridades administrativas, así como los tribunales deberán auxiliarse en la esfera de su competencia.”*



#### **4.10. La observancia del Secreto Financiero y la confianza del Público Inversionista.**

Como ya ha quedado dicho anteriormente, la adecuada aplicación del secreto bancario juega un papel importante en la captación de recursos por parte de las instituciones financieras, de modo tal que el empleado bancario debe ser tan discreto con el dinero, como lo son el sacerdote con las confesiones o el médico con las enfermedades, en el entendido de que de no hacerlo, se estaría vulnerando la vida privada del público ahorrador e inversionista.

Por tal motivo, el sigilo que el empleado de una institución financiera debe tener respecto de las operaciones realizadas por su clientela, generará una mayor confianza en el público inversionista de tal modo que éste tomará en cuenta la discrecionalidad como un elemento importante en la elección de la institución financiera que habrá de cuidar sus recursos.

Tal importancia puede llegar a tener la confidencialidad y el sigilo de los bancos que países como Suiza han logrado mantener a lo largo de la historia un desarrollo económico sostenido, gracias a la confianza que los inversionistas depositan en las instituciones financieras de esa región europea.

No obstante lo anterior, el secreto que ahora comentamos debe ser perfectamente regulado para que no signifique sinónimo de complicidad o impunidad ante la comisión de delitos, toda vez que dicha situación, independientemente de sus consecuencias legales, no sería bien vista por los usuarios de los servicios financieros.

#### **4.11. Importancia de la información solicitada por la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en sus Procedimientos de Conciliación y Arbitraje.**

Como ha quedado apuntado a lo largo del presente trabajo, una de las funciones más importantes que desempeña la CONDUSEF es la relativa a la conciliación y el arbitraje que dicha entidad de la Administración Paraestatal realiza en las controversias que se suscitan entre los usuarios de servicios financieros y las instituciones del ramo.

Es por eso que este Capítulo fue dedicado a los secretos bancario, fiduciario y bursátil en la substanciación de los procedimientos indicados anteriormente, toda vez que la información a que puede tener acceso la CONDUSEF jugará un papel importantísimo en la resolución de las controversias financieras que ante ella se ventilen, ya que de un registro contable o de un estado de cuenta expedido por la institución financiera de que se trate, pueden desprenderse una serie de circunstancias y razonamientos que lleven al árbitro a decidir el sentido de su resolución.

Sin perjuicio de lo anterior, el legislador fue atinado al contemplar las responsabilidades civiles, penales, administrativas o laborales en que pueden llegar a incurrir la CONDUSEF y sus funcionarios, si no guardan con el debido sigilo la información y documentos que las distintas autoridades, instituciones del sistema financiero y usuarios pongan a su disposición, en el entendido de que tales responsabilidades constituyen grandes pilares sobre los cuales descansa la figura del secreto bancario, mismo que ha jugado, a través de los siglos, un papel trascendental en la exitosa captación de recursos.

En síntesis, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros obliga a las autoridades que tengan información o documentos que puedan llegar a servir para la solución de alguna controversia planteada ante la CONDUSEF, a hacer del conocimiento de ésta última dicha situación, sin que por ese sólo hecho se ponga en peligro la confidencialidad que debe existir entre las operaciones que realizan los inversionistas y las instituciones financieras.

## CONCLUSIONES

1. Las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, resultan ser los antecedentes nacionales directos de la CONDUSEF en cuanto al objeto que persigue dicho organismo y las entidades financieras sobre las que tiene competencia, mientras que la Procuraduría Federal del Consumidor lo es en cuanto a su naturaleza de organismo público descentralizado especializado en la resolución de controversias entre los distintos proveedores de bienes y servicios y los consumidores de los mismos, mediante el empleo de procedimientos de conciliación y arbitraje distintos a los jurisdiccionales, emisión de recomendaciones y publicación de información tendiente a proteger los intereses de un grupo social determinado. Asimismo, como antecedentes extranjeros de la CONDUSEF podemos citar las figuras del Banking Ombudsman de Inglaterra, y la División de Prácticas Crediticias de la Procuraduría de Protección al Consumidor en Estados Unidos de América, mismas que sirvieron como modelo para la creación, estructura y atribuciones con que actualmente cuenta la Comisión materia de análisis.
2. La CONDUSEF es producto de un proceso de cambios y reformas al sistema financiero mexicano que se inicia a mediados de la década pasada. Su creación tiene por objeto procurar la equidad en las relaciones entre las instituciones financieras y los usuarios de los productos y servicios que éstas ponen a disposición del público ahorrador e inversionista, resultando los procedimientos de conciliación y arbitraje que se substancian ante esa Comisión, dos herramientas de suma utilidad para la consecución de dicho objetivo.

3. La CONDUSEF recoge las funciones de recepción, atención y resolución de consultas y reclamaciones, que anteriormente realizaban de manera separada las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro. No obstante lo anterior, las instituciones financieras deberán contar con unidades especializadas que tengan por objeto atender aquellos cuestionamientos que formulen los usuarios de servicios financieros, en cada una de las entidades federativas en donde las instituciones de ese ramo ofrezcan sus productos o servicios.
4. Por su facultad para emitir recomendaciones tendientes a lograr la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, cuya eficacia depende de la fundamentación y razonamientos con que las haga, de la disposición de las autoridades para acatarlas, y de su respetabilidad como organismo especializado en la protección de los intereses del público ahorrador e inversionista, se ha denominado a la CONDUSEF como el *Ombudsman* del sistema financiero.
5. Fomentar la llamada "cultura financiera", es una función que la CONDUSEF lleva a cabo a través de las facultades de información a los usuarios y revisión de los contratos de adhesión que las instituciones financieras utilizan para documentar las operaciones productos y servicios que realicen con el público ahorrador e inversionista.
6. Como orientador jurídico y defensor legal, los servicios que la CONDUSEF proporciona de manera gratuita a los usuarios de servicios financieros se refieren única y exclusivamente a las controversias que estos y las Instituciones Financieras someten ante los órganos jurisdiccionales competentes, en el entendido de que en los procedimientos de conciliación y arbitraje que las partes substancien ante la propia Comisión, dicho

descentralizado deberá observar que en todo momento se guarde la equidad correspondiente entre los usuarios y las instituciones financieras.

7. La CONDUSEF podrá sancionar a las instituciones financieras que violen las disposiciones señaladas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Asimismo, también se harán acreedoras a una sanción económica, las instituciones financieras que no cumplan con las resoluciones y laudos que pongan fin a la controversia planteada ante la Comisión. El monto de las sanciones será cuantificable en días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. La CONDUSEF será también, la autoridad encargada de conocer del recurso de revisión que, en su caso, interpongan las instituciones financieras en contra de las sanciones, cuidando en todo momento que se garanticen los intereses de los usuarios que pudieran ser afectados por la interposición del mismo.
8. La CONDUSEF se encargará de integrar y poner en funcionamiento, un Registro de Prestadores de Servicios Financieros cuya finalidad sea la de llevar un control acerca de las instituciones que pongan a disposición del público ahorrador e inversionista algún producto o servicio financiero.
9. Además de las facultades descritas en los apartados anteriores, la CONDUSEF podrá coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las instituciones financieras y los usuarios de esos servicios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano; concertar y celebrar convenios con dichas instituciones así como con las autoridades federales o locales para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y elaborar estudios de derecho comparado relacionados con la materia de su competencia y publicarlos, así como las demás que le sean conferidas por cualesquier otro ordenamiento legal.

10. La substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje ante la CONDUSEF, son el resultado de un proceso de evolución que los citados métodos heterocompositivos han tenido a partir de la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, con la cual se establecieron, de manera formal, dichos procedimientos como medios de solución de controversias, distintos al jurisdiccional, entre las instituciones bancarias denominadas en aquél entonces sociedades nacionales de crédito, y los usuarios de los productos y servicios que éstas últimas ofrecían al público ahorrador e inversionista.
11. La facilidad para iniciar los procedimientos de conciliación y arbitraje ante una institución especializada en la protección de los intereses del público ahorrador e inversionista, el principio de igualdad entre las partes, la celeridad en la substanciación de los procedimientos, y la exactitud en el pronunciamiento del laudo que pone fin a la controversia planteada, resultan ser algunas de las ventajas que presentan los citados procedimientos sobre el proceso jurisdiccional seguido ante los tribunales, ya sean locales o federales.
12. La competencia de la CONDUSEF es limitada, toda vez que de conformidad con el artículo 61 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Comisión no conocerá de aquellas controversias suscitadas por variaciones en las tasas de interés que tengan su origen en las condiciones generales observadas en los mercados, por lo que los usuarios que se vieren afectados en sus derechos por tales variaciones no podrán allegarse de los beneficios que presenta un arbitraje especializado en la materia financiera, debiendo acudir a los tribunales competentes para solucionar la controversia respectiva.
13. La facultad de ejecución con que se dotó a la CONDUSEF hasta antes de la entrada en vigor de las reformas del 5 de enero de 2000, no tuvo por objeto

transgredir los principios de División de Poderes y Ejecución de Laudos, sino garantizar que la protección de los intereses del público ahorrador e inversionista, no fuera retrasada o interrumpida por los trámites burocráticos que, para la ejecución del laudo correspondiente, los usuarios de servicios financieros tenían que realizar ante los tribunales competentes.

14. Con la entrada en vigor de las reformas a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el legislador, consciente del error en que había incurrido con la facultad de ejecución otorgada a la CONDUSEF, modificó los artículos 77, 80 y 81 de dicho ordenamiento, a fin de que la parte interesada en la ejecución del laudo emitido por dicho organismo descentralizado, solicitara a la autoridad jurisdiccional correspondiente la ejecución del laudo.

15. En nuestra opinión, si lo que el legislador deseaba era proteger a los usuarios de servicios financieros que habían obtenido una resolución favorable en el arbitraje, a través de la facultad de la CONDUSEF para ejecutar sus propios laudos, a fin de que dichos usuarios no se vieran afectados en sus intereses por la homologación de tal resolución en los tribunales competentes, entonces, lo que primeramente debió de haber propuesto al Honorable Congreso de la Unión, era una reforma constitucional mediante la cual se le otorgara la facultad de ejecutar sus propias resoluciones, a aquellos organismos descentralizados de la Administración Pública Federal encargados de resolver, mediante la figura del arbitraje, las diferencias que los particulares, de común acuerdo, sometieran a su decisión, ya que de esta forma sería la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no una ley federal, como es el caso de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la que le estaría otorgando a un organismo distinto del Poder Judicial, la facultad de ejecutar sus propias resoluciones, tal y como ocurre con el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso



Administrativo del Distrito Federal, y las Juntas, Federales o Locales, de Conciliación y Arbitraje quien a pesar de no formar parte de dicho Poder realizan una función netamente jurisdiccional.

16. Con la información que la CONDUSEF solicita a las autoridades financieras, a las instituciones del ramo, y a los usuarios de los productos y servicios que éstas últimas ponen a su disposición, en ningún momento se vulnera el secreto financiero, toda vez que son los mismos usuarios quienes al momento de presentar su reclamación ante la CONDUSEF, facultan a esa Comisión para exigir la información relacionada con la controversia planteada, misma que deberá ser guardada con el debido cuidado por el *Ombudsman* financiero, a fin de preservar inalterable la figura del secreto financiero.

17. En complemento de lo anterior, cabe resaltar que la información obtenida por la CONDUSEF juega un papel de gran importancia en la resolución de las controversias que ante ella se planteen, toda vez que de los datos contenidos en un registro o en un estado de cuenta expedido por la institución financiera de que se trate, la CONDUSEF decidirá el sentido de su resolución, el cual sólo aceptará como único medio de defensa el juicio de amparo.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 11ª ed., México, 1993.
- Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Editorial Porrúa, México, 1996.
- Acosta Romero, Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Editorial Porrúa, 11ª ed., México, 1998.
- Arellano García, Carlos, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 4ª ed., México, 1994.
- Barrera Graf, Jorge, Nueva Legislación Bancaria, Editorial Porrúa, México, 1985.
- Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso. Teoría y Práctica, Editorial Porrúa, México, 1995.
- Blanco, Gonzalo y Savita Verma, El Sistema Financiero en México, Editorial Captus Press, México, 1996.
- Carvalho Yañez, Erik, Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano, Editorial Porrúa, 4ª ed., México, 1999.
- Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Editorial Harla, 2ª ed., México, 1997.
- De Pina Milán, Rafael, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 20ª ed. rev. y aum., México, 1993.
- De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros. Fianzas. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Grupos Financieros, Editorial Porrúa, México, 1999.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 28ª ed., México, 1989.
- Gómez Lara, Cipriano, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, 5ª ed., México, 1991.
- Hegewisch Díaz Infante, Fernando, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1997.

- Herrera Torres, Gustavo, La Jurisprudencia en Bancos e Instituciones Financieras, Editorial Monte Alto, 2ª ed., México, 1996.
- Jiménez Huerta, Mariano, Derecho Penal Mexicano: Vol. III, Editorial Porrúa, 3ª ed., México, 1978.
- Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol. 3, Editorial Harla, México, 1997.
- Méjan, Luis Manuel C., El Secreto Bancario, Editorial Porrúa, 2ª ed., México, 1997.
- Mendoza Martell Pablo E. y Preciado Briseño Eduardo, Lecciones de Derecho Bancario, Grupo Editorial Siquisiri, México, 1997.
- Ortiz Martínez, Guillermo, La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Ortiz Soltero, Sergio, El Fideicomiso Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, Editorial Harla, 2ª ed., México, 1994.
- Ovalle Favela, José, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, 7ª ed., México, 1995.
- Pacheco Pulido, Guillermo, El Secreto en la Vida Jurídica, Editorial Porrúa, 2ª ed., México, 1996.
- Petit Lavall, María Victoria, La Protección del Consumidor de Crédito, Editorial Tirant la Blanch, España, 1996.
- Ruiz Torres, Humberto, Elementos de Derecho Bancario, Editorial McGraw-Hill, 1997, México.
- Rendón Bolio, Arturo, La Banca y sus Deudores, Editorial Porrúa, México, 1996.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, 10ª ed., México, 1981.
- Soto Sobeyra y Silva, Ignacio, Ley de Instituciones de Crédito, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Villegas, Carlos Gilberto, Intereses y Tasas, Editorial Abeledo Perrot, Argentina, 1990.

Zamora y Valencia, Miguel Angel, Los Elementos del Contrato, Editorial Porrúa, 5ª ed., México 1994.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO CIVIL.

CÓDIGO DE COMERCIO.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CODIGO PENAL FEDERAL.

LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO DE 1926.

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

LEY DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.

LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.

LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL.

LEY DEL MERCADO DE VALORES.

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5º CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL.

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO DE 1982.

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO DE 1985.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1924.

LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.

### OTRAS FUENTES

Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 19ª ed., Madrid, 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 6ª ed., México, 1993.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII y XIII de 1988 y 1993, respectivamente, y Novena Época, Tomo VI, 1997; Suplemento de 1993.

Gaceta Parlamentaria, correspondiente a las Sesiones del 12 de diciembre de 1998, 19 de noviembre y 30 de noviembre de 1999.

Circulares 11683-297, 743, 758, 43001-1029, 1029, 1139 y 1153, de fechas 9 de abril de 1956, 7 de julio y 28 de diciembre de 1977, 8 de agosto de 1983, 10 de agosto de 1988, 8 de enero de 1992 y 17 de agosto de 1992, respectivamente, expedidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.