



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEY
FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO, AL RECURSO DE REVISIÓN
PREVISTO EN LA LEY DE PROTECCIÓN Y
DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS
FINANCIEROS.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

ROBERTO GUERRA AGUIRRE

ASESOR :

MAESTRO FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA

MÉXICO

2005

The logo of FES Aragón, featuring a stylized representation of the national coat of arms above a series of vertical lines that form a fan-like shape.

FES Aragón

**** AGRADECIMIENTOS ****

- A Dios, por permitirme llegar hasta aquí.
Por darme día a día una nueva oportunidad de vida.
Por estar siempre conmigo y confiar en mí. Gracias.

- A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Facultad de Estudios Profesionales Aragón, por su presencia como una estructura que ha sido mucho más que una institución hasta convertirse en parte vital de mi formación académica.

- A la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, por las facilidades proporcionadas para llevar a cabo este trabajo.

- A mi distinguido asesor de tesis, el Maestro Francisco Jesús Ferrer Vega, a quien agradezco profundamente su tacto y buena disposición mostrados a lo largo de este trabajo.
Mi entero reconocimiento, admiración y aprecio.

- Al Honorable Sinodo, Con todo respeto.

**** DEDICATORIAS ****

- A mis Padres, cuya orientación y ejemplo me han guiado por el camino correcto. Mamá: gracias por tus amorosos y sabios consejos, por tus cuidados y por estar siempre conmigo. Sin ti jamás lo hubiera logrado. Papá: gracias por tu apoyo incondicional y porque siempre creíste en mí, este trabajo es para ustedes, es un pequeño reconocimiento a todo lo que me han dado.

- A mis hermanos, Arely, Alejandro y Jesús, por estar siempre ahí para ayudarme. Los quiero mucho.

- A mis abuelitas, por su amor, por preocuparse siempre por mí, y por sus oraciones que tanto me ayudaron.

- A todos mis tíos y primos.

- A mi novia Isabel, quien me ha brindado su cariño, comprensión y apoyado siempre en todo momento. Gracias por todo.

- A mi querido grupo CA. VE. VI. por ayudarme cuando más lo necesite, por esos momentos gratos y por su amistad incondicional.

- A Erika, Alejandro, Héctor, Joaquín, Roberto, Sergio y Levin, porque gracias a ese gran equipo que formamos logramos llegar al final del camino y hasta el momento, seguimos siendo amigos.

- A todos mis amigos (a) y compañeros (a) de aula, cuyos nombres y rostros forman la unidad perfecta con el estudio. Por todos los años de convivencia y experiencia compartidos; por la amistad que siempre nos ha unido; por el apoyo moral y tantas ideas aportadas en el camino del estudio y mi formación humana y profesional.

- A todas aquellas personas que me ayudaron y contribuyeron en la realización de la presente investigación, MIL GRACIAS de todo corazón, que Dios los bendiga porque han sido una bendición en mi vida.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	1
1.1.-CONCEPTO.	1
1.2.- ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	6
1.3.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVAS.	13
1.3.1.- LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	14
1.3.1.1.- CONCEPTO.	14
1.3.1.2.- CARACTERÍSTICAS.	15
1.3.2.- LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.	18
1.3.2.1.- CONCEPTO.	18
1.3.2.2.- CARACTERÍSTICAS.	18
1.3.3.- LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	20
1.3.3.1.- CONCEPTO.	20
1.3.3.2.- CARATERÍSTICAS.	21
1.3.4.- ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	24
1.3.4.1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN MÉXICO.	27
1.3.4.2.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.	28
CAPITULO II FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LAS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.	32
2.1.- ORIGEN.	32
2.2.- ESTRUCTURA ORGÁNICA.	38

2.3.- FACULTADES.	39
2.4.- FUNCIONAMIENTO.	43
2.4.1.- JUNTA DE GOBIERNO.	43
2.4.2.- PRESIDENCIA.	46
2.4.3.- VICEPRESIDENCIAS.	48
2.4.4.- UNIDAD DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL.	54
2.4.5.- UNIDAD DE DESARROLLO Y EVALUACIÓN DEL PROCESO OPERATIVO.	55
2.4.6.- UNIDAD ADMINISTRATIVA DESCONCENTRADA.	56
2.4.7.- CONSEJOS CONSULTIVOS.	58
2.4.8.- DIVERSOS ORDENAMIENTOS APLICABLES EN LA FUNCIÓN DE LA CONDUSEF.	59
CAPITULO III EL ACTO ADMINISTRATIVO.-----	63
3.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.	63
3.1.1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.	63
3.1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	65
3.2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	66
3.3.- CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	72
3.4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	77
3.4.1.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	77
3.4.2.- GENERALIDADES.	78
3.5.- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE VENTILAN ANTE LA CONDUSEF CON MOTIVO DE UNA RECLAMACIÓN.	80
3.5.1.- EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN ANTE LA CONDUSEF.	81

3.5.2.- EL PROCEDIMIENTO ARBITRAL ANTE LA CONDUSEF.	90
3.5.2.1.- PROCEDIMIENTO ARBITRAL EN ESTRICTO DERECHO.	95
3.5.2.2.- PROCEDIMIENTO ARBITRAL EN AMIGABLE COMPOSICIÓN.	98
3.5.3.- EL DICTAMEN TÉCNICO.	100
3.5.4.- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.	101
3.5.5.- SOLICITUD DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN.	102
3.5.6.- PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN.	103
CAPITULO IV LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	104
4.1.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	104
4.2.- SUPLETORIEDAD.	109
4.2.1.- CONCEPTO.	109
4.3.- ANÁLISIS JURÍDICO DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL CAPITULO II DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.	115
4.3.1.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.	115
4.3.2.- EL RECURSO DE REVISIÓN ENTE LA CONDUSEF.	117
4.3.3.- PROBLEMÁTICA ACTUAL EN LA SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN.	124
4.4.- LA NECESIDAD DE ADICIONAR UN ARTÍCULO AL TITULO SÉPTIMO, CAPITULO II (DE LAS SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN) DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, PARA ESTABLECER LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	131
4.4.1.- JUSTIFICACIÓN LEGAL.	140
4.4.2.- JUSTIFICACIÓN ECONOMICA.	142
4.4.3.- JUSTIFICACIÓN POLÍTICA.	143

4.5.- PRECEPTO LEGAL QUE SE PROPONE ADICIONAR EL CAPITULO II (DE LA SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN), DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.143

CONCLUSIONES.145

FUENTES DE INVESTIGACIÓN.149

BIBLIOGRAFICAS.149

ELECTRÓNICAS.151

HEMEROGRAFICAS.151

LEGISLATIVA.152

INTRODUCCIÓN

Con la constante evolución del mercado financiero, se ha buscado la satisfacción de las crecientes exigencias en dicha materia, en virtud de que las diversas operaciones se documentan en instrumentos jurídicos para el cumplimiento puntual e irrestricto de los derechos y obligaciones que las partes se otorgan recíprocamente y así lograr el equilibrio tan anhelado entre las mismas.

Con el objeto de cumplir con estos fines específicos para un sano desarrollo y, como consecuencia de los cambios económicos y sociales del país, se han integrado en nuestra legislación nuevas Instituciones como mecanismos de solución a diversos problemas Financieros. Tal es el caso de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), Organismo que fue creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999 y que tiene como uno de sus propósitos el proteger y defender los derechos e intereses del público Usuario de los servicios que prestan las Entidades Financieras reguladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La citada Institución se creó como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, por lo que desde su nacimiento goza de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La CONDUSEF, como todo órgano de autoridad goza de ciertas facultades entre las que se encuentran el promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las Instituciones Financieras; función que realiza mediante la substanciación de diversos procedimientos: Conciliación, Dictamen Técnico, Arbitraje y procedimientos por infracción a la Ley.

De los citados procedimientos, veremos que en el conciliatorio, Dictamen Técnico y en los procedimientos por infracción a la Ley, la CONDUSEF actúa como

autoridad administrativa, sin embargo, como se comprobara en este trabajo; existe una situación que obstaculiza el buen funcionamiento de la Comisión Nacional, siendo esta la Substanciación del Recurso de Revisión, que se encuentra previsto en el capítulo II " De la Substanciación del Recurso de Revisión" de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, toda vez que la citada Ley no expresa cual es el ordenamiento legal que será aplicable de manera supletoria en lo no previsto en esta.

Es necesario señalar que el Recurso de Revisión, es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida, en ese sentido, podemos entender en el caso en particular que el recurso de revisión el instrumento con el que cuentan las partes para impugnar los actos emitidos por esta Comisión Nacional, cuando estos consideren que existe una ilegalidad manifiesta, de ahí la inquietud de realizar la presente investigación, dada la importancia del citado medio de impugnación.

Dicha controversia ha sido objeto de diversos criterios, en los que se han establecido dos diferentes posturas: La primera que debe aplicarse de manera supletoria el Código de Comercio por la naturaleza jurídica de la Instituciones Financieras y, la segunda que debe aplicarse la Ley Federal del Procedimiento Administrativo por la naturaleza de los actos que emite la CONDUSEF en ejercicio de sus funciones.

La diversidad de criterios ha sido resuelta por la Dirección de Recursos de la CONDUSEF, determinando que debe aplicarse de forma supletoria el Código de Comercio en virtud de que la Ley Federal del Procedimientos Administrativo no aplica en materia financiera.

Ese criterio sostenido por la Dirección de Recursos, el cual es el cuestionado en el presente trabajo, es la verdadera razón por la que se elaboró esta investigación de tipo jurídica documental a la que hemos intitulado " La Aplicación Supletoria de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, al Recurso de Revisión Previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros", tema del que nos surgieron algunas interrogantes como: ¿Como esta constituida la Administración Publica en nuestro país?, ¿Cual es la naturaleza jurídica de la CONDUSEF?, ¿Qué tipo de actos lleva a cabo la CONDUSEF en ejercicios de sus funciones?, ¿ Cuales fueron las causas especiales que dieron origen a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo?, ¿ Es aplicable el Código de Comercio o la Ley Federal del Procedimiento Administrativo a la substanciación del recurso de revisión previsto en la CONDUSEF?

En base a dichas hipótesis se constituyó el presente trabajo en el que utilizamos el método deductivo y analítico, además de la técnica de investigación documental.

El presente trabajo se estructura en cuatro capítulos y a saber en Capitulo Primero se analizaron, los aspectos generales de la Administración Pública, tales como el concepto, los antecedentes, la finalidad, como esta constituida la Administración Pública en nuestro país, su regulación a nivel constitucional, así como las principales características de los Organismo Centralizados y Paraestatales, con el fin de dejar en claro cual es la función que lleva a cabo la Administración Publica Federal en nuestro país.

En el Capitulo Segundo, se hace referencia de todos los motivos y causas que dieron origen a la creación de la CONDUSEF, así como su estructura orgánica y sus funciones. El análisis realizado para desarrollar el capitulo que se comenta, nos otorgó la posibilidad de conocer la importancia de la función que realiza la CONDUSEF dentro de la Administración Pública Federal, sus características y facultades.

En el Capítulo Tercero hacemos referencia de las principales características del acto administrativo y su clasificación, así también, se aprovechó la experiencia de algunas Áreas de la CONDUSEF en especial de la Dirección de Recursos, para explicar cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo en dicha Comisión Nacional y que en general son motivo de impugnación vía recursos de revisión, el objeto del presente capítulo fue el establecer y como se podrá constatar, que la CONDUSEF, en los procedimientos de conciliación, Dictamen Técnico e imposición de multas, actúa en funciones de Autoridad administrativa por ende son actos Administrativos los actos que emite en ejercicio de sus funciones.

Por último, en el Capítulo Cuarto nos propusimos comprobar que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, si es aplicable de forma supletoria a la substanciación del recurso de revisión previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, haciendo un análisis sencillo de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, analizando la figura jurídica de la supletoriedad y estudiando todos y cada uno de los puntos referentes al recurso de revisión previsto en la ley que rige la CONDUSEF, llegando a la propuesta de adicionar un párrafo al artículo 100 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicio Financieros.

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La sociedad democrática y plural de nuestros días plantea nuevas y más complejas exigencias a los órganos de gobierno, que se ven precisados a renovarse para responder con rapidez y eficacia a las demandas y necesidades de la población, por lo que la administración pública ha emprendido cambios profundos tanto en sus estructuras, como en la visión, cultura y actitudes del capital humano, es por ello que en el presente trabajo de investigación es importante establecer primero el origen de las palabras administración y pública, para así después definir que es la administración pública, cuales son sus fines y características.

1.1.- CONCEPTO.

La voz Administración tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín; del igual modo, en los países donde se hablan estas lenguas ha tenido su mayor desarrollo la ciencia de la administración pública. Dicha voz tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptualizado, lo que puede observarse evocando sus raíces: "administración derivada de la voz latina administratio compuesta por ad (a) y ministrare (servir, cuidar) que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de la palabra administratio la ocupa el vocablo ministrare, que deriva del sustantivo minister (el que sirve o ayuda), minister, a su vez, proviene de minis, voz referida a lo menor, como contraste de "magis": lo "mayor". Por consiguiente, el "minister" era el funcionario subordinado a la autoridad del magister, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: administrare significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: ad ministrare.

Por su parte la palabra pública deriva de la palabra griega "polis" que significa

(ciudad, estado) que conlleva la idea de multiplicidad, amplitud y se refiere a lo colectivo, comunitario, conjunto"¹. En ese sentido, Administración Pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad y está preñada de naturaleza social.

Hoy ambos vocablos pueden adoptarse como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa, por lo tanto, la administración consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en virtud de la necesidad que deben proveer en la cotidianeidad y a partir de los recursos materiales, humanos, e incluso intangibles de los que pueden disponer.

Esto es, la administración se refleja pues en la gestión que los individuos hacen de los bienes con que cuentan, con el propósito de rendir de ellos el máximo aprovechamiento posible en su aplicación a las carencias del momento, en esencia la administración es de vital importancia para el ser humano en los momentos actuales, pues tanto las personas como las entidades públicas pueden practicar los actos que tiendan a la administración de sus bienes, ya que ambas partes tienen necesidades que cubrir ante la escasez de haberes, así observamos tres diversas circunstancias de aplicación de la administración, y que consisten a saber en las siguientes:

- a) La administración que es efectuada por los particulares para distribuir el uso y consumo de sus recursos, y que conocemos adjetivada como administración privada.

- b) La administración que realizan los tres órganos gubernamentales para poder satisfacer sus requerimientos propios, tal como lo hacen las personas colectivas, mal llamadas morales

¹ LOPEZ ALVAREZ, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica en México, México 1956, Editorial Porrúa, pp. 22-23.

Esta administración que realizan los órganos del gobierno para aprovisionar sus necesidades, tiene las características de ser interna y mediata.

Es interna porque los órganos públicos tienen necesidades propias que satisfacer, mismas que deben proveer primeramente para garantizar el eficiente desempeño de las funciones que les han sido depositadas.

Es mediata porque con su realización, los órganos públicos no efectúan sus funciones, pero sí es un medio que les permite a los órganos como a cualquier otro individuo, satisfacer sus carencias. Una vez cumplido lo anterior, los tres órganos utilizan sus provisiones para ejecutar las funciones de que son depositarios para atender al bien general.

En resumen las entidades públicas primero se administran y ulteriormente realizan los actos tendientes a ejecutar su función para cumplir con la sociedad y realizar el bien público.

- c) Por último la administración que realiza el poder Ejecutivo, y que es a la que llamamos Administración Pública, y a diferencia de la que explicamos en el inciso b), tiene las características de ser externa respecto del órgano Ejecutivo que la realiza, ya que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano titular, sino de la población, así también cumple con la cualidad de ser inmediata, porque el ejecutivo al practicarla, realiza de forma directa la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.

Visto lo anterior y enfocándonos específicamente a la administración pública como la actividad del Estado que tiene por objeto la perpetuidad y el desenvolvimiento de la sociedad, ahora si trataremos de conceptuar que es la administración pública y, para esto nos dimos a la tarea de reunir algunas definiciones.

“Luther Gulick indica que la Administración Pública es aquella parte de la

ciencia de la Administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Gulick reconoce que existe problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial; sólo porque, por definición, es el poder ejecutivo o administrativo el encargado de realizar la política gubernamental, considerando el poder público en conjunto”²

“John M. Pfiffner señala que la Administración Pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos.”³

“Woodrow Wilson dice que la Administración Pública es la aplicación detallada y sistemática de ley. Toda aplicación concreta de una ley general es un acto de administración, ya se ha la aplicación y cobro de un impuesto, la condena de un criminal la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar.”⁴

Acosta Romero establece que administración pública “Es la parte de los Órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, además, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial). Su acción es continua y permanente, persigue siempre el interés público y adopta una forma de organización jerarquizada. Cuenta con: a) Elementos personales, b) Elementos patrimoniales, c) Estructura jurídica, y d) Procedimientos técnicos.”⁵

Gabino Fraga arguye que “la administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia

² Revista Mexicana de Sociología, N° 3, VIII-IX, UNAM, México, 1982, p 27.28

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 4ª. Editorial Porrúa, pag. 85.

tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁶

Por último en el Diccionario Política, Gobierno y Administración Municipal se establece que la administración pública es el “Conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad, sujeta a la dirección política, ejecuta a través de las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.”⁷

De todas las conceptualizaciones que hemos hecho referencia en este apartado, podemos establecer que la administración pública es el conjunto de acciones o actividades del Estado para producir las condiciones que faciliten el bienestar y la perpetuación de la sociedad; organizando los servicios necesarios, coordinando esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

Ahora bien, es necesario exponer en este momento que la importancia de la administración pública crece en la medida en que la sociedad se vuelve más compleja y las instituciones sociales son más especializadas, ya que, al diversificarse los intereses de los sectores sociales, se incrementa la dificultad de solucionar los conflictos, en consecuencia la sociedad se vuelve más dependiente de su sistema político, por lo que, en la actualidad “la administración pública tiene encomendadas las siguientes funciones:

- a) preservación del sistema político
- b) mantenimiento de la estabilidad y el orden;

⁶ GABINO, Fraga, Derecho Administrativo, 37ª. ed., Editorial Porrúa, pag. 119

⁷ Diccionario Política, Gobierno y Administración Municipal, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México 1997, pag. 15

- c) institucionalización del cambio;
- d) prestación de los servicios públicos en gran escala;
- e) promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos;
- f) protección a los desvalidos y
- g) formación de la opinión pública; fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia.”⁸

Si el Estado no desempeña estas funciones, la sociedad no podría existir. Algunas de ellas son compartidas con otras instituciones sociales; las demás son de su competencia exclusiva.

No obstante lo anterior y para un mejor entendimiento de este tema es preciso hacer una breve reseña histórica de lo que fue la administración pública

1.2.- ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Época Antigua.- “La aparición del hombre representa una de las más grandes transformaciones operadas en el desarrollo de la naturaleza y esta transformación se consumó cuando los antepasados del hombre, comenzaron a producir instrumentos de trabajo y surgió la sociedad humana en la que el hombre primitivo vivió principalmente de la recolección de alimentos y de la caza, el descubrimiento del fuego, representó un avance en la lucha contra la naturaleza. Fueron representativas: La edad de piedra, la edad de bronce y la edad de hierro. Con la invención del arco y la flecha y el progreso de la caza, surgió la ganadería primitiva y con ello se desarrolló “la agricultura primitiva”. El tipo de producción de bienes era primitivo y no creaba excedentes que arrojara plusproducto, la distribución era igualitaria y sólo suficiente para satisfacer necesidades.”⁹

⁸ AGUILAR VILLANUEVA, Luis Felipe, La Hechura de las Políticas. Estudio introductorio y edición, Editorial Porrúa, México 1993, pp. 27-28

⁹ JIMÉNEZ CASTRO WILBURG, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Editorial Limusa, Primera Edición, México 1987, pp. 49-50.

Es a través del tiempo como la administración nace y se desarrolla por medio de la necesidad de los individuos de coordinar sus propósitos y esfuerzos, para realizar tareas rudimentarias, pero vitales que no podrían haber realizado solos.

"El ejemplo de las primeras manifestaciones administrativas se presenta: cuando dos hombres quisieron mover una piedra que ninguno podía desplazar por si solo"¹⁰

Uno de los *avances* de la sociedad primitiva, fue la coordinación de esfuerzos y la división natural del trabajo con arreglo al sexo y edad entre hombres y mujeres; adultos, niños y ancianos. La agrupación de estos seres primitivos, dio paso a la formación de las *hordas* o *gens*, que consistían en un grupo de unas decenas de personas unidas por vínculos de sangre y varias *hordas* o *gens* formaban los *clanes* y la unión de éstos conformaban la *tribu*, que era una forma superior de organización de la sociedad primitiva.

"La Ley económica del régimen de la comunidad primitiva, era producir los medios indispensables para la existencia de las hordas, clanes y tribus con la ayuda de instrumentos de producción rudimentarios y a base de trabajo colectivo, sin que existiera la propiedad privada, la división de la sociedad en clases y la explotación del hombre por el hombre. La ausencia de la propiedad privada, la inexistencia de la división de la sociedad en clases y de la explotación del hombre por el hombre, excluían la posibilidad de que existiera el Estado."¹¹

El hombre, al darse cuenta de las bondades de unir esfuerzos para lograr objetivos comunes, dio inicio a las bases del esfuerzo cooperativo que se convirtió en consciente y sistemático, evolucionando racionalmente conforme a la inteligencia y las consecuentes necesidades del hombre.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Manual de Economía Política, Ciencias Económicas y Sociales, Editorial Grijalbo, tercera edición, 7ª reimpresión, México 1969, pp. 24-28.

Como podemos ver desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades. Inicialmente el grupo que controlaba el poder en la comunidad era el mismo que determinaba cuál era la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales, por lo que la administración se fue dando empíricamente en base a las experiencias y a la razón, enfocándose a la preservación de los pueblos, a la defensa y a la guerra o conquista y después para la administración de los tesoros del príncipe y la forma de obtener y recaudar impuestos de los súbditos y de los pueblos conquistados.

El gobernante / monarca dictaba la normatividad para preservar el orden e impartir la justicia; él gobernaba, organizaba la educación para la clase guerrera y sacerdotal y administraba la riqueza. Para apoyar al príncipe, se crearon grupos de consejeros integrados con ancianos, sacerdotes, guerreros y jueces. Lo auxiliaban para administrar el tesoro, en la toma de decisiones para la defensa, la guerra y el control de las tierras conquistadas.

Es en esta época donde se establecen ciertas bases administrativas, sobre todo en lo referente a la preservación del principado y sus pueblos, amurallando las ciudades, la forma de obtener mejores ingresos para el príncipe, la organización de los administradores de rentas, la estructuración y organización de los ejércitos para la defensa o ataque. Como las mismas que garantizaban la sobre vivencia de la sociedad en un medio en que la guerra era la vía para permanecer o desaparecer.

Durante más de 1000 años la Administración Pública la ejercían quienes ocupaban un alto rango en las estructuras de un poder eclesiástico, militar y se encaminaba sobre todo a mantener y perpetuar el status quo social completamente estratificado.

Época Media.- El sistema feudal es lo más característico de este tiempo, la propiedad, concretamente la de la tierra, era adquirida, consolidada y

defendida mediante guerras que sostenían los señores feudales para perpetuar y ampliar sus dominios.

El poder político estaba totalmente descentralizado, de hecho no había naciones en el sentido moderno de la palabra. Los feudos, porciones relativamente pequeñas de territorio, eran gobernados con base a ciertas prácticas de costumbre y, generalmente, prevalecían las personales y caprichosas decisiones del señor amo.

“El trabajador tenía que luchar incansablemente para sólo obtener algunos medios con que alimentar su sufrida existencia. Las clases de relaciones entre patronos y trabajadores eran de amo a esclavo, basándose en decisiones autocráticas.

El señor feudal era amo absoluto, su poder de decisión era ilimitado, a tal grado que llegaba a “decidir” hasta en la noche de bodas de sus vasallos (derecho de pernada o prima nocti).

Los campesinos o siervos, gozaban de una economía propia basada en el trabajo personal en donde el señor feudal les prestaba la tierra y el tiempo de trabajo se dividía en dos: El tiempo necesario, en el que creaba el producto necesario para su sustento y el tiempo adicional en el que se creaba un excedente que se apropiaba el señor feudal en la forma de renta del suelo y que además se podía pagar con trabajo, con dinero o en especie.”¹²

“La *Ley económica fundamental del régimen feudal*, consiste en la obtención de un plus-producto por los señores feudales, en forma de renta feudal.”¹³

Época Moderna.- En el tiempo comprendido entre la Antigüedad y el inicio de la Edad Moderna, la filosofía se dirigió hacia una variedad de

¹² MARTINEZ VILLEGAS, Fabián, *Administración: El Ejecutivo en la Empresa Moderna*, Editorial PAC, México, pp. 13-14.

¹³ *Manual de Economía Política, Ciencias Económicas y Sociales*, op. cit. pp. 44-46

preocupaciones que nada tenía que ver con los problemas administrativos.

Sólo a partir de Francis Bacon (1561-1626), filósofo y estadista inglés, considerado el fundador de la lógica moderna, basada en el método experimental e inductivo, vamos a encontrar alguna preocupación práctica por separar, experimentalmente, lo esencial de lo accidental o accesorio. Bacon se anticipó al principio conocido en administración como principio de la prevalencia de lo principal sobre lo accesorio.

No obstante, el mayor exponente de la época fue René Descartes (1596-1650), filósofo, matemático y físico francés, considerado el fundador de la filosofía moderna. Fue el creador de las famosas coordenadas cartesianas y le dio un impulso muy valioso a las matemáticas y a la geometría de la época. En filosofía se hizo celebre por su libro El discurso del método, donde describe los principales conceptos de su método filosófico, hoy denominado método cartesiano, cuyos principios son:

- Principio de la duda metódica o de la certeza: Consiste en no aceptar como verdadera cosa alguna, mientras no se sepa con certeza o sea clara y nítidamente- aquello que es realmente verdadero. Con esta duda metódica se evita el prejuicio y la superficialidad, aceptándose sólo como cierto aquello que sea evidente;
- Principio del análisis por descomposición: Consiste en dividir y descomponer cada dificultad o problema en tantas partes como sea posible y necesario para su mejor adecuación y solución y resolverlas cada una independientemente;
- Principio de la síntesis por composición: se fundamenta en el hecho de conducir ordenadamente nuestros pensamientos y nuestro raciocinio, comenzando por los objetivos y asuntos más fáciles y simples de conocer, para encaminarnos gradualmente a los más difíciles;

- Principio de la enumeración (revisión general) o de la verificación: consiste en hacer, en todo, recuentos, verificaciones y revisiones tan generales, de manera que nos quede la seguridad de que nada se ha omitido o dejado de lado.

Tomas Hobbes (1588-1679) desarrolló una teoría del origen contractualista del Estado, según la cual el hombre primitivo que vivía en estado salvaje, pasó lentamente a la vida social mediante un pacto entre todos. Más aún el hombre es un lobo para el hombre, o sea que el hombre primitivo era un ser antisocial por definición, y vivía en guerra permanentemente con sus vecinos. El Estado vendría a ser, por tanto, la resultante inevitable de dicha situación, para imponer el orden y la organización en la vida social, a la manera de un Levitán. El Estado, a medida que crece, presenta las dimensiones de un dinosaurio, amenazando la libertad de todos los individuos.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) desarrolló la teoría del contrato social: el Estado surge de un acuerdo de voluntades. Rousseau imagina una convivencia individualista, en la cual los hombres comparten cordial y pacíficamente, sin fricciones con sus semejantes. Sin embargo, si el hombre es por naturaleza bueno y afable, la vida en sociedad lo corrompe.

Carlos Sécondat Montesquieu (1689-1755), con sus teorías del pensamiento administrativo, tuvo gran influencia en la administración pública moderna para la división de los órganos del Estado y en grado menor para la separación funcional de actividades en las empresas privadas.

Montesquieu inspiró su Teoría en las experiencias del Imperio Romano y en la Construcción de Inglaterra. Estableció que el estado tiene tres clases de organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (que llama el "poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil").

El poder Legislativo es el que hace las Leyes o deroga las existentes, el

Ejecutivo tiene la responsabilidad de aplicará y el Judicial castiga los delitos y tiene a su cargo la interpretación de las diferencias entre las personas.

La importancia de separar los órganos del Estado, la sintetiza: La libertad de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer de otro. Cuando el poder legislativo o el poder Ejecutivo se reúne en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta confianza por el temor de que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecutan ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está separado del poder Legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida del ciudadano; si el juez fuera el poder Ejecutivo tendría la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre o la misma cooperación de próceres o la misma asamblea ejerciera los tres poderes.

Montequieu considero convenientemente que los miembros del poder Judicial fueran transitorios y salidos de lo "más popular" en tanto para los Poderes Legislativo y Ejecutivo podrían ser permanentes porque no ejercen particularmente contra persona alguna. A pesar de ello lo fundamental de su Teoría de la separación funcional se mantiene actualmente, sin embargo, lo más importante es, no la separación sino la coherencia de sus funciones para que el Estado actúe con unidad.

En el siglo XIX, Carlos Juan Bonnín establece los principios de la Administración Pública, dichos principios son:

- 1.- La Administración Pública nació con la asociación o comunidad
- 2.- La conservación de la comunidad es el principio de la Administración.
- 3.- La Administración, es el gobierno de la comunidad.
- 4.- La acción social es su carácter y, su atribución la ejecución de leyes de interés general.

La Administración Pública relaciona a la comunidad con los individuos, además de todo aquello que tiene que ver con su vida, sus goces y actividades. Cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamada Administración Pública.¹⁴

Como podemos ver, el estudio de la evolución del pensamiento administrativo, en la actualidad, nos muestra la base fundamental en que descansa la ciencia de la administración, ya se aplique al sector público o al privado, sin embargo, para el efecto de nuestra investigación resumiremos que la Administración Pública es la principal actividad que corresponde desarrollar al Estado para la prestación de servicios públicos, por lo que ahora lo primordial es saber como esta organizada la administración pública en nuestro país.

1.3.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la administración pública se debe a que solo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa, para hacer frente a dichas actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con esa justificación principal, el actuar en la consecución de causas de interés público, entendiéndose por interés público, la pretensión de un sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que le es común, sea proporcionado o protegido por el Estado al considerarlo éste primordial.¹⁵ Por lo que las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del Poder Ejecutivo, están determinados por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio Poder Ejecutivo; ya sea que ese titular se llame Presidente, Primer Ministro, Gabinete o Gobernador.

¹⁴ CHIAVENATO, Idalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración, Editorial McGraw Hill, 4ª ed., México 1995, pp. 29-32

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo 1er. y 2do. Curso, 4ª. Edición, Editorial Oxford.

En base a lo anterior, debemos entender que la Organización Administrativa es la manera en como estará integrada la administración pública y como se ordenaran los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del estado, por lo que:

La ciencia del derecho administrativo estudia generalmente tres formas de organización administrativa:

- La Centralización
- La Desconcentración y,
- La Descentralización

El derecho mexicano vigente establece las siguientes formas de organización en la administración pública:

- Centralizada
- Paraestatal

En tal virtud, es necesario definir cada una de estas formas de Organización administrativa.

1.3.1.- LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1.3.1.1.- CONCEPTO.

"Es una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la republica, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución."¹⁶

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., Pág. 92

En otras palabras podemos determinar que la Centralización se refiere a la distribución del poder dentro de las organizaciones y es, en consecuencia, una de las mejores formas de resumir el concepto de estructura. La centralización se ha definido de diferentes maneras pero haciendo siempre énfasis en la distribución del poder.

1.3.1.2.- CARACTERÍSTICAS.

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo y la principal cualidad de la centralización de administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante. En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a él se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las ordenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada desciende invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide la organización central.

Los poderes o facultades que se derivan de la relación jerárquica son estudiados con diversas variantes por los especialistas de derecho administrativo, en nuestro caso veremos que esos poderes son: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia.

"Estos poderes son facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa.

Decisión.- Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en que sentido habrá de actuar el órgano o

funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir.

Nombramiento.- El superior puede valorar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público, y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el estado y el servidor público.

Mando.- Es la facultad para ordenar en que sentido debe conducirse en algún asunto; como habrá de emitir un acto administrativo.

Revisión.- Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo, si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo solo a petición del particular y según establezca la legislación.

Vigilancia.- Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno, inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

Disciplinario.- Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas. Esas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta: amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.

Resolver conflictos de competencia.- Cuando respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cual es el órgano o que funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico esta investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso concreto."¹⁷

¹⁷ Ibidem, pp., 97-98

A continuación mencionaremos algunas reglas comunes en las unidades de la administración pública centralizada:

- Todas las unidades que forman parte de la Administración pública central tienen igual rango entre sí y no hay entre ellas, privilegio alguno.
- Tienen la facultad de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, en asuntos de su competencia, que emita el presidente de la republica.
- Al frente de cada unidad administrativa, estará el titular, quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinados, que señalen en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores, o las disposiciones legales que les atribuyen competencia.
- Corresponden a los titulares de las secretarías de estado y departamentos administrativos, el trámite de sus asuntos de la competencia de su dependencia
- Las dependencias del ejecutivo, podrán contar órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados.
- El régimen de suplencias se determinara en el reglamento interior de cada una de las dependencias.
- Cada dependencia deberá expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento.
- Todas las dependencias establecerán los correspondientes servicios de apoyo administrativo, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos etc.

- Cuando alguna Secretaría de Estado o de Departamento Administrativo, necesite, informes, datos o cooperación técnica de cualquier otra dependencia, éste tendrá obligación de proporcionarlos.

En otras palabras la Centralización se refiere a la distribución del poder dentro de las organizaciones y es, en consecuencia, una de las mejores formas de resumir el concepto de estructura. La centralización se ha definido de diferentes maneras pero haciendo siempre énfasis en la distribución del poder.

1.3.2.- LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

1.3.2.1.- CONCEPTO.

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa que podríamos calificar como el modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo que implica el diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos.

“Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por tanto, no llegan a tener personalidad jurídica propia. Esta ausencia de personalidad es la nota característica y diferenciadora de ellas, junto con su autonomía técnica”¹⁸

En esencia la desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional

1.3.2.2.- CARACTERÍSTICAS.

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa; modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo.

¹⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Op.cit., pp., 132 y 133

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional, surgen como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.

Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central.

La desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria. No obstante el otorgamiento que la Ley hace de dicha autonomía técnica y presupuestaria, el organismo carece de capacidad jurídica.

El organismo administrativo además carece de patrimonio propio, por lo que no formula su propio presupuesto, sino que este le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende.

Respecto a las facultades administrativas que son otorgadas al organismo administrativo, estas pueden ser, en todo momento, desempeñadas directamente por el órgano central del cuál depende, por lo que no existe una verdadera transferencia de facultades al órgano desconcentrado.¹⁹

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., pp., 210-211

En otras palabras entendemos que la centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Es entonces, la desconcentración, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

La desconcentración está consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Entre algunos casos de órganos desconcentrados encontramos: al Sistema de Administración Tributaria, a las delegaciones de cobro, a los hospitales regionales del sistema de salud, cada una de las escuelas del sistema educativo nacional, el Instituto Politécnico Nacional, la Procuraduría Federal del Trabajo entre otros.

1.3.3.- LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1.3.3.1.- CONCEPTO.

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de

algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.²⁰

Por su parte Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez manifiesta "que la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonios propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicios público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de administración descentralizada."²¹

De lo anterior podemos deducir que la descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo y, los cuales están dotados de personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas específicas.

Por último de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

" 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."

1.3.3.2.- CARACTERÍSTICAS.

En lo referente a los Organismo Descentralizados, ahondaremos mas en sus características, en virtud de que uno de estos organismos es materia de

²⁰ FRAGA, Gabino, Op. cit., pp.,198-199

²¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.,Compendio de Derecho Administrativo. México 5ª ed, Editorial Porrúa, 2002, pp., 92-93

estudio de nuestro trabajo de investigación.

- Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del ejecutivo
- Tienen régimen jurídico propio.

Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica, que puede ser bien una ley del congreso o un decreto del ejecutivo, que materialmente pudiéramos considerar como Ley, puesto que crea una situación jurídica general.

- Personalidad Jurídica.

Ya hemos mencionado que el estado reconoce u otorga, empezando por él mismo, personalidad a ciertos agrupamientos sociales. Mediante esa ficción, un organismo es sujeto de derechos y obligaciones.

- Denominación.

El nombre o denominación de un Organismo sirve, básicamente para identificarlo y distinguirlo de sus similares, la denominación en otras palabras equivale a lo que en la persona física es el nombre.

- Tiene una sede y ámbito territorial.

Es equivalente al domicilio de las personas física, la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección y al ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

- Órgano de dirección, administración y representación.

Es un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y administración del organismo.

- Estructura Administrativa Interna.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que este destinado y de las necesidades de división de trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por

sectores de actividad.

- Patrimonio Propio.

Es el conjunto de bienes y derechos que cuentan para el objetivo de su cumplimiento.

- Objeto.

El objeto dependerá de las consideraciones prácticas y políticas que hayan sido tomadas en cuenta al momento de la creación del organismo que pueden ser:

a.- La realización de actividades que corresponden al estado.

b.- La prestación de servicios públicos.

c.- La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del estado.

d.- La prestación de servicios administrativos.

e.- La realización coordinada de actividades federales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico.

f.- La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa el Estado intervenir en su comercio.

- Finalidad.

Es procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

En la actualidad los organismos descentralizados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Entre los organismos descentralizados podemos mencionar como ejemplo a la

Comisión Federal de Electricidad, a Petróleos Mexicanos; a la Universidad Nacional Autónoma de México; al Instituto Mexicano del Seguro Social, a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y al Banco de México.

1.3.4- ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En nuestro país, en el ámbito federal existe de conformidad a lo que previene el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, mismo que se deposita en un solo individuo al que se le denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El presidente de la república (denominación que adopta también nuestra Constitución Política al referirse al Titular del Poder Ejecutivo) para auxiliarse en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta.

El órgano denominado Presidencia de la Republica está integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa e indirectamente al jefe del ejecutivo, mismas de conformidad a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dividen en lo que denominamos administración Centralizada y Paraestatal, las cuales deberán funcionar conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. La obra legislativa que consagra las bases para la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A continuación para confirmar lo anteriormente expuesto se transcribirán los algunos de los artículos que mencionamos.

Artículo 90 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

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 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.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

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

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2.- *En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.

Artículo 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

De conformidad a lo establecido en el artículo 26 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los siguientes Organismos conforman la Administración Centralizada Federal.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

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

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

1.3.4.1.-LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN MÉXICO.

En nuestro país la estructura de la Administración Pública Centralizada mantiene coordinadas a las secretarías, ya que todas se encuentran al mismo nivel, por lo que no existe preeminencia de unas con otras. Dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, además de que internamente mantienen la cohesión que les da su organización jerárquica, a partir de los titulares de cada dependencia que son nombrados y removidos libremente por el presidente de la república, de acuerdo a las facultades que le otorga la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las atribuciones y organización de cada una de estas dependencias, como ya se dijo anteriormente se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual dispone en su artículo 14 la estructura piramidal a partir de un secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como otros funcionarios que establezcan las demás disposiciones legales. Asimismo las facultades de cada dependencia están señaladas en forma global en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero se asignan en forma particular a las unidades de cada dependencia en el reglamento interior de cada Secretaría o departamento de Estado que expide el Presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria; y con mayor detalle en los manuales de Organización que cada titular de dependencia expide, como instrumentos de apoyo administrativo interno. "Sin embargo, el despacho de los asuntos de cada dependencia corresponde a los titulares, los cuales pueden delegar sus facultades que no se les hayan asignado como exclusivas, en los funcionarios que les están subordinados.

Además, en múltiples leyes administrativas se otorgan atribuciones en materias específicas a los diferentes órganos."²²

Tanto los reglamentos interiores como los manuales de organización y los acuerdos delegatorios de facultades deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Visto lo anterior, llegamos a la determinación que la centralización en nuestro país es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

1.3.4.2.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

Como se dijo, el artículo 90 constitucional dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en el tercer párrafo de su artículo primero que: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

"El concepto administración paraestatal nos da la idea de una administración paralela a la existente, ya que el término "paraestatal" significa "al lado de", es decir que aunque se trate de una organización de la administración pública, no esta integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos que el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Publica denomina entidades, a diferencia de las dependencias, que integran la organización centralizada."²³

²² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. cit., Pag., 118

²³ Ibidem, pag., 145

En ese sentido, la organización paraestatal se estableció con la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa.

Visto lo anterior podemos resumir que la Administración Pública Paraestatal es la forma de organización administrativa que conforme a la ley se establece junto a la administración centralizada mediante organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.

Algunas de las características que son afines de las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal son:

- Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.
- Las entidades tienen funciones específicas, de interés público.
- Se crean por un instrumento legal, ya sea del Poder Ejecutivo o Legislativo.
- Tienen patrimonio propio.
- En términos generales, tienen personalidad jurídica, diferente de la del Estado.
- Aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración centralizada, están sujetas al control del ejecutivo.

Todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el diario oficial de la federación del 14 de mayo de 1986, con excepción de algunas como las Universidades y los Institutos de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, así como la Comisión Nacional de

Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, las cuales quedan excluidas de la aplicación de esta ley.

Por otro lado, también existen unidades paraestatales a las cuales la Ley en comento les es aplicada parcialmente sólo en ciertas materias, actividades u órganos, por ejemplo el Banco de México y demás entidades que formen parte del sistema financiero, a las que tratándose de su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación, se regirán por sus leyes específicas y únicamente la Ley Federal de Entidades Paraestatales se les aplicara en las materias y asuntos que sus respectivos ordenamientos no regulen.

También existen ciertos organismos que se regularán por sus leyes específicas en lo que respecta a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia; pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control lo harán por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por ejemplo tenemos al Instituto Mexicano del Seguros Social, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de la Mujeres y demás organismo de estructura análoga.

En conclusión a todo lo aludido, nos damos cuenta que hasta ahora, establecimos el concepto de administración pública y las base sobre las que se organiza y desempeña la administración pública federal, así como el estudio breve de los dos grandes grupos que la componen, administración pública centralizada y administración pública paraestatal, sin embargo, como lo manejamos al inicio de nuestro trabajo de investigación la finalidad de toda esta organización es la de alcanzar determinados fines y, para ello el estado asigna tareas concretas a los distintos órganos creados por el mismo, por lo que en capitulo siguiente hablaremos de lo que es la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (CONDUSEF), el objeto con el que fue creado dicho Organismo, sus atribuciones, las funciones

que realiza, su competencia y facultades, esto con el propósito de adentrarnos a la problemática que actualmente atañe a dicho Organismo y así poder dilucidar nuestro tema de investigación.

CAPÍTULO II

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

La CONDUSEF, es un Organismo Descentralizado creado para ventilar los conflictos que se suscitan entre los usuarios y las instituciones financieras, siendo ésta una instancia más dentro del sector financiero; es por ello, que a continuación se explicaran los motivos y causas que dieron origen a la creación de dicho Organismo, entre las que se puede destacar la grave crisis que se desarrolló en el país en diciembre de 1994. De igual manera, se hará mención de la forma en que se encuentra estructurada la citada Comisión y de las facultades que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros le otorga, mismas que hoy en día realiza.

2.1. ORIGEN.

“Sin lugar a dudas, la crisis que sufrió nuestro país a finales de 1994, hizo palpable la ingente necesidad que tenía el Estado de velar por los derechos de un grupo social, que por su condición y recursos, requerían de asesoría jurídica para el adecuado uso de los servicios financieros, servicios que día a día eran más sofisticados, y de ser el caso, para reclamar ante las diversas entidades, que hasta ese momento conformaban el Sistema Financiero Mexicano, sus legítimos derechos. Dicho grupo social está compuesto, fundamentalmente, de miles de pequeños ahorradores, que con muchos esfuerzos logran constituir un patrimonio familiar a lo largo de su vida.”²⁴

Debemos entender que “en la actualidad el Sistema Financiero Mexicano se encuentra integrado básicamente por las Instituciones de Crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías

²⁴ Dictamen, con proyecto de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año II, número 178, del sábado 12 de diciembre de 1998.

Aseguradoras y Afianzadoras, Casas de Bolsa y Sociedades de Inversión, así como las Organizaciones Auxiliares de Crédito".²⁵

Asimismo, la globalización y volatilidad de los mercados mundiales, han propiciado la necesidad de que el sector social de nuestro país disponga de un ente público que oriente y vele por la protección y defensa de sus derechos los cuales en ocasiones no son cabalmente respetados por las Instituciones Financieras.

Por otro lado, es de hacer notar que aún y con la existencia de diversos ordenamientos que en su momento regularon, en la medida que les fue posible, las relaciones entre el público usuario y los prestadores de servicios financieros, no se contaba con disposiciones protectoras para los usuarios de los servicios financieros, como es el caso de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941. Sin embargo, en esa época, la entonces Comisión Nacional Bancaria desempeñó, durante mucho tiempo, la función de conciliador, la cual se desarrollaba por medio de un procedimiento administrativo de conciliación no establecido en la ley, por el que simplemente esa Comisión comunicaba por escrito a los intermediarios, las reclamaciones y quejas que le eran planteadas por los usuarios. En caso de que los bancos reconocieran incumplimientos o errores, se resolvían los conflictos; de otro modo, la Comisión notificaba a los usuarios que sus reclamaciones debían ser planteadas ante los Tribunales competentes, habida cuenta de la falta de atribuciones legales para resolver en calidad de conciliador o árbitro.²⁶

Es a raíz de la nacionalización de la banca, cuando se da inicio a un largo proceso de cambio en la política bancaria y financiera, el cual se vio reflejado en nuevas disposiciones legales y reglamentarias en materia financiera; un ejemplo de ello es la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, vigente a partir del 1° de enero de 1983 al 14 de enero de 1985, en ésta

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Bancario, 5ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1991, pag., 35.

²⁶ Dictamen, Op. cit.

se establecieron procedimientos de conciliación y arbitraje, mismos que se sustanciaban ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS). En el año de 1985, surge la nueva Ley Reglamentaria, en la que fueron mejorados los procedimientos aludidos y que se reflejaron en materia de organizaciones y actividades auxiliares del crédito y de seguros y fianzas a partir de 1990, especialmente en cuanto a la creación de una comisión que supervisara a estos dos últimos intermediarios.

De igual forma, y como consecuencia de la crisis de 1987, se reformó la Ley del Mercado de Valores para establecer procedimientos de resolución de controversias entre casas de bolsa y especialistas bursátiles por un lado y los inversionistas por el otro, mediante la actuación de árbitros particulares. Asimismo, se determinó la manera de realizar la contratación bursátil entre las casas de bolsa y su clientela, todo lo que perdura en la legislación vigente. La promulgación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en 1996, recogió las experiencias de sus similares y adoptó los procedimientos de resolución de controversias entre trabajadores, patronos y Administradoras de Fondos para el Retiro, a través de la conciliación y el arbitraje.²⁷

“Si bien es cierto que existían disposiciones que contemplaban esquemas de protección al público usuario de servicios financieros y le proveían de mecanismos de defensa, también lo era que la falta de uniformidad en la legislación y en los procedimientos establecidos hasta ese momento, así como la multiplicidad de autoridades y sobre todo de criterios, dificultaba enormemente a los involucrados conseguir la finalidad que se perseguía con dichas disposiciones, es decir, la protección en sus derechos e intereses.”²⁸

Otro factor importante, por el que era inminente la necesidad de crear un órgano especializado en la protección y defensa de los derechos e intereses del usuario de servicios financieros, fue que hasta ese momento las facultades

²⁷ ídem

²⁸ Iniciativa de Ley de la Comisión de Protección al Usuario de Servicios Financiero, Exposición de Motivos publicada en la Gaceta Parlamentaria, año II, número 161, del jueves 19 de noviembre de 1998.

otorgadas a la Administración Pública Federal en dicha materia, eran limitadas en su aspecto sancionador, actuando básicamente como conciliador o árbitro en la solución de conflictos, medios que eran utilizados como vías de solución alternas a los procedimientos judiciales; en esa virtud existía una clara tendencia a solucionar los problemas suscitados entre las instituciones financieras y su clientela ante los órganos jurisdiccionales, sin la necesidad de agotar un procedimiento conciliatorio.

Además, el público usuario de servicios financieros, no contaba con información relacionada con los productos financieros que ofrecen los integrantes del sector, sobre todo en cuanto a los riesgos que éstos conllevan. Riesgos incrementados con motivo de la inestabilidad económica mundial que obviamente repercutía en el mercado nacional, información que, sin duda alguna, tenía que ser difundida por un órgano imparcial, así como sus características, beneficios y riesgos, por lo que era notable que no había seguridad jurídica respecto de los servicios que recibían los usuarios, no sólo por la falta de información objetiva y simplificada sobre las condiciones de los servicios financieros, sino también por la falta de medidas coercitivas que propiciaran equidad entre las relaciones de los usuarios y las instituciones financieras.

Por las consideraciones vertidas, se contempló la necesidad de crear un ordenamiento que previera la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios financieros. Es así como el 12 de diciembre de 1998 se aprobó la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que da origen a la Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, la cual que ya fue reformada mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 5 de enero del 2000 y 12 de mayo de 2005. La CONDUSEF es un organismo público descentralizado cuyo objeto es el de promover, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan los servicios

ofrecidos por las entidades financieras, procurando crear una cultura en esta materia entre el público en general y proveerlo de la información necesaria para que puedan decidir con mayores y mejores elementos, las decisiones relativas a la contratación de servicios financieros.

En el ordenamiento legal a que nos venimos refiriendo, se preserva y mejora la instrumentación de los procedimientos de conciliación y arbitraje que la legislación mexicana ha desarrollado a lo largo del tiempo, toda vez que la solución de las controversias a corto plazo por una vía que no implique la contención o que promueva la sujeción voluntaria a las resoluciones de una Autoridad, reditúa beneficios al usuario de servicios financieros. En ese sentido, los procedimientos que prevé esta Ley, fomentan la resolución pronta, expedita y gratuita de los conflictos entre el público y las entidades financieras.

La CONDUSEF, absorbió las funciones que en materia de protección de los intereses del público desarrollaban las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, con esto se buscó que fuera una sola autoridad la que se encargara de la protección y defensa de los intereses del público, permitiendo con ello que las mencionadas Comisiones dedicaran toda su estructura, tiempo, recursos, personal y capacidad a las funciones de inspección y vigilancia que tienen encomendadas, fundamentalmente para que se detecten prácticas insanas dentro de las entidades que estarán en su esfera de competencia. Es así como se consideró que la nueva Comisión coadyuvaría al fortalecimiento y especialización de la supervisión sobre el sistema financiero nacional, y profesionalizaría la supervisión financiera, para disminuir los riesgos de nuevas crisis. Otra característica de este órgano es que el público usuario cuenta con una sola instancia que lo orienta, asesora y recibe sus quejas, para lo cual la CONDUSEF puede recurrir a las autoridades en materia financiera y a las entidades financieras, a efecto de que se proporcione la información necesaria para cumplimiento de su objeto.

Con la CONDUSEF se fortalece la estructura que conforma el Sistema

Financiero Mexicano, ya que en la medida en que tanto el usuario de los servicios financieros, como las instituciones financieras cuenten con mecanismos e instancias imparciales y especializadas ante las cuales puedan dirimir sus controversias, se refuerza la confianza sobre el funcionamiento apropiado del Sistema Financiero, confianza que es la base sobre la cual el mismo opera y sustenta su calidad moral.

Es de hacer notar que la CONDUSEF se considera un Ombudsman Financiero (defensor del cliente), ya que en términos generales es un órgano que toma sus propias decisiones, siempre de manera apegada a derecho, resuelve las controversias usuario-institución de manera imparcial, siendo un mediador y conciliador de los conflictos que se generan en las relaciones bancarias y financieras de los usuarios con las entidades de ese sector, también diseña políticas enfocadas a mejorar los servicios, las buenas relaciones y la confianza de la clientela.

Asimismo, de conformidad a lo establecido en el artículo 3° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la CONDUSEF es:

- Un organismo público descentralizado;
- Con personalidad jurídica y patrimonio propios;
- Con domicilio en el Distrito Federal;
- Cuenta con plena autonomía técnica para dictar laudos y resoluciones, y
- Facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la Ley.

En virtud de que la CONDUSEF es un órgano con cobertura nacional, cuenta con delegaciones regionales en toda la República Mexicana, las que tienen facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre esta materia, por lo que los usuarios de provincia pueden acudir a defender sus derechos ante la CONDUSEF.

Creemos que en México, con la labor de la Comisión Nacional para la

Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se responde no sólo a la urgencia que existe de impulsar una cultura financiera, sino también a lo necesario que resulta que el usuario tenga pleno conocimiento de sus derechos y obligaciones ante las instituciones con las que contrata.

Con ese objeto la CONDUSEF se ha estructurado de la siguiente forma.

2.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA.

Con la finalidad de cumplir con sus funciones, la CONDUSEF estará integrada conforme a lo dispuesto por el artículo 3° del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 2002, el cual a la letra dice:

“ARTICULO 3.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión Nacional contará con las siguientes unidades administrativas:

I.- JUNTA DE GOBIERNO:

Secretaría de la Junta de Gobierno.

II.- PRESIDENCIA.

III.- VICEPRESIDENCIAS:

Técnica;

Jurídica;

De delegaciones, y

De Planeación y Administración.

IV.- DIRECCIONES GENERALES:

De Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros;

De Promoción de la Cultura Financiera;

De Estudios de Mercado;

Jurídico Consultiva;

De Atención a Usuarios y Orientación;

De Conciliación y Arbitraje;

De Defensoría;

Contenciosa;

De Delegaciones Norte-Sur;

De Delegaciones Centro;

De Programación, Organización y Presupuesto;

De Recursos Humanos;

De Recursos Materiales y Servicios Generales, y

De Comunicación Social.

V.- UNIDAD DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL.

VI.- UNIDAD DE DESARROLLO Y EVALUACION DEL PROCESO OPERATIVO.

VII.- UNIDADES ADMINISTRATIVAS DESCONCENTRADAS:

Delegaciones Regionales, Estatales y Locales.

VIII.- ORGANOS COLEGIADOS:

Consejo Consultivo Nacional;

Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales;

Comité de Laudos, y

Comité de Dictámenes Técnicos.

La Comisión Nacional contará con un Órgano Interno de Control, que se regirá conforme al artículo 44 de este Estatuto Orgánico."

Ahora que se conoce la estructura de la CONDUSEF, resulta importante citar las facultades que fueron otorgadas a este Organismo.

2.3.- FACULTADES.

La CONDUSEF es un órgano que cuenta con plena autonomía técnica para dictar resoluciones y laudos, así como facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Las facultades otorgadas a la CONDUSEF se encuentran contenidas en el artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, la cual entró en vigor el 19 de abril del mismo año, mismas que pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

Consultas y reclamaciones:

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

Conciliación y Arbitraje:

Sin duda alguna, las funciones más relevantes que realiza la CONDUSEF son:

- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre uno o varios usuarios (únicamente si éstos tienen contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato) y la institución financiera.
- Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios con las instituciones financieras.

Orientación jurídica y defensa legal de los usuarios:

- Proporcionar servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios,

en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales.

- Estos servicios resultan novedosos dentro de la protección de los intereses del público usuario, los cuales serán prestados a quienes no cuenten con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia.

Coadyuvar con otras autoridades:

- Proporcionar a los usuarios elementos que procuren una relación más segura y equitativa entre éstos y las instituciones financieras.
- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para fomentar una mejor relación entre instituciones financieras y los usuarios, así como propiciar un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

Emitir recomendaciones:

- A las autoridades federales y locales y a las instituciones financieras.
- Al Ejecutivo Federal para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia.

Celebrar convenios:

- Con las instituciones financieras, así como con las autoridades federales y locales.
- Con organismos y participar en foros nacionales e internacionales cuyas funciones sean acordes con las de la CONDUSEF.

Elaborar estudios y programas de difusión, así como brindar información al público usuario:

- De derecho comparado relacionados con las materias de su competencia, y

publicarlos para apoyar a los usuarios y a las instituciones financieras.

- Fomentar la cultura financiera, analizando y autorizando la información dirigida a los usuarios respecto al conocimiento de productos y servicios que representan la oferta de las instituciones financieras, cuidando en todo momento que la publicidad se dirija en forma clara, para evitar dar origen a error o inexactitud.
- Informar al público usuario sobre la situación de los servicios que ofrecen las instituciones financieras y niveles de atención, asimismo sobre las instituciones que presentan el mayor número de reclamaciones.
- Con ello se busca que los usuarios puedan elegir la mejor oferta entre los productos disponibles, sin necesidad de ser experto en la materia.

Orientación:

- Brindar orientación y asesoría a las instituciones financieras sobre las necesidades de los usuarios.

Revisar diversa documentación:

- Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios.
- Proponer modificaciones a las instituciones financieras respecto de los documentos que utilicen para informar al usuario sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados.

Solicitud de información para substanciación de procedimientos:

- Solicitar información y reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje.

Imponer sanciones y medidas de apremio:

- Imponer las sanciones establecidas en la Ley.
- Aplicar las medidas de apremio que contempla la Ley.
- **Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones que dicte la CONDUSEF.**
- Determinar el monto, forma y condiciones de las garantías que prevé la Ley.
- Condonar total o parcialmente las multas impuestas por incumplimiento a la Ley.

Con dichas facultades, se pretende cumplir el objetivo de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y el de la CONDUSEF, así como propiciar un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

Para ese efecto, se han delegado dichas facultades a la Junta de Gobierno, Presidencia, Vicepresidencias, Direcciones Generales y Delegaciones, como a continuación se detalla.

2.4. FUNCIONAMIENTO.

2.4.1. JUNTA DE GOBIERNO.

Corresponderá a la Junta de Gobierno dirigir y administrar a la CONDUSEF, en el ámbito de las facultades que se le confieren en los artículos 17, 19, 20 y 22 de la Ley que la rige.

La Junta se integrará por nueve vocales: un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez es el presidente de la misma, un representante del Banco de México, un representante de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, un representante de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, un representante de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, tres representantes del Consejo Consultivo Nacional y el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de

Servicios Financieros. Cada uno de los integrantes de la Junta de Gobierno deberá contar con un suplente, quien tendrá nivel de inmediato inferior.

Para un mejor funcionamiento la Junta de Gobierno designará a un Secretario y Prosecretario, quien lo auxiliará y suplirá en caso de ausencia, ambos serán servidores públicos de la CONDUSEF y no podrán desempeñar funciones diferentes a las de su cargo.

La Junta sesionará seis veces al año y cuando lo amerite podrá celebrarse junta extraordinaria, previa convocatoria que haga el Secretario de la Junta a solicitud de cualquiera de los miembros. Las sesiones se llevarán a cabo con la asistencia de por lo menos cinco de los integrantes de la Junta, debiéndose levantar un acta autorizada por el Presidente y el Secretario, en la cual se asentará con claridad y precisión las resoluciones y recomendaciones adoptadas.

A la Junta de Gobierno corresponde:

- Determinar, aprobar y en su caso, publicar las bases y criterios conforme a los cuales la CONDUSEF deba brindar defensoría legal gratuita a los usuarios.
- Aprobar los programas y presupuestos de la CONDUSEF, así como sus modificaciones.
- Publicar las recomendaciones hechas a las instituciones financieras con el fin de contribuir a la creación de una cultura financiera y de proteger los intereses de los usuarios.
- Establecer las políticas y lineamientos que provean una adecuada difusión de los servicios que ofrece la CONDUSEF.
- Aprobar el Estatuto Orgánico y expedir normas internas para el funcionamiento de la CONDUSEF.
- Resolver acerca de la instalación de Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales.

- Examinar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que someterá a su consideración el Presidente, sobre las labores de la CONDUSEF.
- Establecer bases, lineamientos y políticas para el funcionamiento de la CONDUSEF.
- Aprobar de conformidad con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que la CONDUSEF deba celebrar con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con bienes muebles.
- Aprobar anualmente y autorizar la publicación de los estados financieros de la CONDUSEF.
- Aprobar las disposiciones relativas a la organización de la CONDUSEF, con las atribuciones que correspondan a sus respectivas unidades administrativas.
- Aprobar las condiciones generales de trabajo que deban ser observadas entre la CONDUSEF y sus trabajadores.
- Aprobar el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente.
- Establecer las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la CONDUSEF requiera para la prestación de sus servicios.
- Aprobar los lineamientos de campañas publicitarias y programas que las instituciones financieras pretendan realizar a fin de dar a conocer sus servicios u operaciones.
- Evaluar las actividades de la CONDUSEF de manera periódica.
- Resolver respecto de la condonación total o parcial de multas.
- Establecer parámetros para determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías establecidas en la Ley.
- Requerir la información necesaria al Presidente para llevar a cabo sus actividades de evaluación.
- Constituir comités con fines específicos cuando sea necesario.

- Nombrar y remover al Secretario y Prosecretario.
- Resolver sobre asuntos que sean sometidos a su consideración por el Presidente.

2.4.2. PRESIDENCIA.

El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la CONDUSEF, su designación corresponde al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

La persona que sea designado Presidente de la CONDUSEF deberá contar con los requisitos previstos en el artículo 24 de la multicitada Ley: ser ciudadano mexicano; contar con título profesional a nivel Licenciatura; haber ocupado, por lo menos durante 3 años, cargos de decisión en materia financiera; no desempeñar cargos de elección popular ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las Instituciones Financieras; 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 y ser de reconocida competencia y honorabilidad.

Es imprescindible que la máxima autoridad del Organismo sea una persona conocedora de la materia financiera para que pueda tomar decisiones correctas, además es importante que sea una persona honorable y competente, ya que el futuro de la CONDUSEF, descansa en gran parte sobre el factor personal.

Al Presidente se le atribuyen las siguientes facultades, establecidas en el artículo 26 de la Ley de la materia.

- Representación legal de la CONDUSEF y el ejercicio de sus facultades.

- Ejecutar los acuerdos de la Junta.
- Imponer las sanciones que correspondan.
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión y proponer a la Junta sobre la condonación total o parcial de las multas.
- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la CONDUSEF.
- Suscribir y negociar títulos de crédito y realizar operaciones de crédito.
- Formular denuncias y querellas, así como otorgar el perdón correspondiente.
- Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan.
- Solicitar la aprobación de la Junta para todas las disposiciones de carácter general que crea pertinentes.
- Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de los casos concretos que ésta le solicite.
- Presentar anualmente los presupuestos de la CONDUSEF, los cuales una vez aprobados por la Junta, serán sometidos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto aprobado por la Junta.
- Informar a la Junta, sobre el ejercicio de las facultades que le sean conferidas, de manera anual o cuando ésta lo solicite.
- Proponer a la Junta el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente, así como el del personal de la CONDUSEF.
- Presentar a la Junta los proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la CONDUSEF y con las atribuciones de sus unidades administrativas.
- Presentar o proponer documentos o proyectos, según corresponda, para la aprobación o determinación de las funciones de la Junta.
- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según

otras disposiciones legales o reglamentarias.

- Las demás facultades que le atribuya la Junta, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros u otros ordenamientos legales.

El Presidente ejercerá sus funciones directamente o mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales, y demás servidores públicos de la CONDUSEF, con excepción de aquellas que la Ley estipule como indelegables.

2.4.3. VICEPRESIDENCIAS.

Durante las ausencias temporales del Presidente, será suplido por los Vicepresidentes, en el orden que para el efecto quede establecido.

Según lo dispuesto por el artículo 12 del Estatuto Orgánico de la CONDUSEF, corresponde a las Vicepresidencias:

- Acordar con el Presidente los asuntos de su competencia e informarle sobre las actividades de las unidades administrativas, cuya coordinación y manejo estén a su cargo.
- Preparar aquellos asuntos que sean de su competencia, los cuales deberán ser puestos a consideración de la Junta por el Presidente.
- Planear, formular, dirigir y evaluar programas anuales de labores y los programas específicos que sean determinados por las disposiciones aplicables, así como las actividades de las unidades administrativas que le sean adscritas, tomando en consideración las políticas y lineamientos que determine el Presidente.
- Ejercer las funciones, resolver y en su caso, proponer al Presidente asuntos que pudieran ser de su competencia.
- Resolver los asuntos que les sean señalados o que les correspondan por suplencia.
- Desempeñar las comisiones y funciones encomendadas por el Presidente.

- Llevar a cabo las actividades dentro del ámbito de su competencia.

Para el ejercicio de sus funciones, la CONDUSEF se encuentra integrada por las siguientes Vicepresidencias: Técnica, Jurídica, de Delegaciones y de Planeación y Administración.

a) Técnica.

Las facultades otorgadas a la Vicepresidencia Técnica se encuentran contenidas en el artículo 1° del Acuerdo Delegatorio por el cual el Presidente de la CONDUSEF delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales y demás funcionarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1999, siendo dichas facultades las siguientes:

- Proporcionar a los usuarios los elementos para procurar una relación más segura y equitativa con las instituciones financieras, así como coadyuvar con otras autoridades del sector financiero para lograr un sano desarrollo del sistema financiero.
- Emitir recomendaciones a las autoridades federales, locales y a las instituciones financieras para coadyuvar al cumplimiento del objetivo de la CONDUSEF.
- Concertar y celebrar convenios con las instituciones financieras y autoridades federales para dar cumplimiento al objetivo de la Ley, así como participar en foros nacionales e internacionales.
- Proporcionar información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras.
- Analizar y, en su caso, autorizar la información dirigida a los usuarios respecto a los productos y servicios financieros que ofrecen las instituciones financieras.
- Informar al público usuario sobre la situación de los servicios que ofrecen las instituciones financieras, así como de las que presenten los niveles más altos de reclamaciones.

- Orientar y asesorar a las instituciones financieras sobre las necesidades de los usuarios.
- Revisar y, en su caso, proponer a las instituciones financieras por conducto de las autoridades competentes, modificaciones a los contratos de adhesión y a los documentos que utilicen para la prestación de sus servicios.
- Imponer sanciones a las instituciones financieras de conformidad con el artículo 94 fracción II de la Ley.
- Ejecutar los acuerdos de la Junta.
- Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de los casos concretos que solicite.
- Presentar o proponer los documentos o proyectos correspondientes, para la aprobación de la Junta.
- Notificar los acuerdos de la Junta.
- Recabar la información de los usuarios que necesiten los servicios de orientación jurídica y asesoría legal.

b) Jurídica

La Vicepresidencia Jurídica es la encargada de constituir una instancia real para la solución jurídica de los conflictos que surgen entre los usuarios y las instituciones financieras, dotada de facultades para sancionar y designar, en su caso, a los defensores de los usuarios en aquellos juicios que se ventilen ante los tribunales competentes, además de tener como alternativa la conciliación y el arbitraje como solución de las controversias que se susciten, teniendo a su cargo las funciones que se le confieren en el artículo 3° del Acuerdo Delegatorio anteriormente citado:

- Atender y resolver las reclamaciones que formulen los usuarios.
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre los usuarios y las instituciones financieras.
- Actuar como árbitro en amigable composición o en estricto derecho.

- Prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios en las controversias que surgen entre éstos y las instituciones financieras entabladas ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios contratados por los usuarios.
- Proponer a los usuarios elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa con las instituciones financieras.
- Formular recomendaciones para la elaboración de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que sean materia de la CONDUSEF.
- Concertar y celebrar convenios con las instituciones financieras, autoridades locales y federales con el objeto de dar cumplimiento a la Ley.
- Elaborar y publicar estudios de derecho comparado, así como participar en foros nacionales e internacionales.
- Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje.
- Aplicar las medidas de apremio previstas en la Ley.
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional.
- Determinar el monto de las garantías a que se refiere la Ley.
- Ejecutar y notificar los acuerdos de la Junta.
- Imponer las sanciones establecidas en la Ley, conocer y resolver sobre el recurso de revisión, así como proponer la condonación total o parcial de las multas.
- Formular denuncias y querellas y otorgar el perdón correspondiente.
- Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de los casos concretos que solicite.
- Presentar los documentos o proyectos que correspondan para la aprobación de la Junta.
- Ejercer las más amplias facultades generales para pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran de autorización especial.

c) De Delegaciones

Para establecer la estrategia de desconcentración en la operación y funcionamiento general de la CONDUSEF, se conformó la Vicepresidencia de Delegaciones, la cual fue creada con el fin de darle a las delegaciones estatales el carácter de ventanilla para atender a los usuarios, concediéndoles atribuciones que van desde orientar a los usuarios hasta el ejercicio de las funciones jurídicas más extensas atribuidas a la CONDUSEF; de esta manera, cada una de las oficinas regionales está facultada para tramitar y sustanciar los juicios arbitrales, brindar defensoría legal e imponer las sanciones previstas en la Ley, contando con las facultades establecidas en el artículo 5° del Acuerdo Delegatorio:

- Resolver las reclamaciones que formulen los usuarios.
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre los usuarios y las instituciones financieras.
- Proporcionar a los usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa con las instituciones financieras.
- Coadyuvar con las autoridades en materia financiera para lograr un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Celebrar convenios con las autoridades locales para el cumplimiento de la Ley.
- Celebrar convenios con Organismos y participar en foros nacionales.
- Proporcionar a los usuarios información relacionada con los productos y servicios que ofrecen las instituciones financieras.
- Informar al usuario respecto de los servicios que prestan las instituciones financieras, así como de aquellas que presentan los niveles más altos de reclamaciones.
- Ejecutar y notificar los acuerdos de la Junta.
- Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a los casos que solicite a la CONDUSEF.
- Proponer proyectos o documentos para la aprobación de la Junta.

d) De Planeación y Administración.

La función de esta Vicepresidencia permite la operación administrativa y financiera para garantizar la realización de los objetivos de la CONDUSEF, facultades que se encuentran en el artículo 8° del multicitado Acuerdo Delegatorio:

- Concertar y celebrar convenios con las instituciones financieras y las autoridades federales, para el cumplimiento de la Ley.
- Celebrar convenios con Organismos.
- Tener a su cargo la representación legal de la CONDUSEF, para la celebración de toda clase de contratos, llevar a cabo la adquisición de bienes y servicios, así como intervenir en los procesos laborales en que la CONDUSEF sea parte.
- Ejecutar y notificar los acuerdos de la Junta.
- Emitir, avalar y negociar títulos de crédito.
- Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los casos concretos que le solicite a la CONDUSEF.
- Nombrar y remover al personal de la CONDUSEF, expedir los nombramientos del personal de base y de confianza, así como nombrar y remover al personal adscrito a su área.
- Presentar o proponer los documentos o proyectos que deberá aprobar la Junta.
- Ejercer las más amplias facultades de dominio y actos de administración.

e) Direcciones Generales.

Cada una de las Vicepresidencias se conforman, a su vez, por Direcciones Generales a las cuales se les delegan las funciones que sean de su competencia, mismas que fueron anteriormente señaladas al hacer mención de cada una de las Vicepresidencias. Facultades que el Estatuto Orgánico del propio Organismo contempla para cada una de las Direcciones Generales.

Dependen de la Vicepresidencia Técnica:

- La Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros.
- La Dirección General de Estudios de Mercado y Desarrollo Financiero.
- Dirección General de Orientación y Atención a Usuarios.

Corresponde a la Vicepresidencia Jurídica la supervisión de las siguientes Direcciones:

- Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje.
- Dirección General de Orientación Jurídica y Defensoría.
- Dirección General Jurídico Consultiva.
- Dirección General Contenciosa.

La Vicepresidencia de Delegaciones cuenta con solamente dos Direcciones, que son:

- Dirección General de Delegaciones Centro.
- Dirección General de Delegaciones Norte - Sur .

Por último, la Vicepresidencia de Planeación y Administración está integrada por:

- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección de comunicación social.

2.4.4. UNIDAD DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL.

La Unidad de Enlace Interinstitucional estará adscrita a la Presidencia de la Comisión Nacional, y básicamente le compete, dirigir y evaluar las actividades de información, difusión y de relaciones públicas de la Comisión

Nacional a través de los medios de comunicación nacionales y extranjeros; así como formular los programas de dichas actividades.

2.4.5. UNIDAD DE DESARROLLO Y EVALUACIÓN DEL PROCESO OPERATIVO.

La Unidad de Desarrollo y Evaluación del Proceso Operativo dependerá en forma directa de la Vicepresidencia Técnica, y ejercerá las siguientes atribuciones que es importante nombrar:

- En coordinación con las unidades administrativas que realizan funciones de atención a Usuarios, desarrollar los procesos y sistemas operativos a los que se sujetarán dichas unidades administrativas;
- En coordinación con las unidades administrativas que realizan funciones de atención a Usuarios, formular y actualizar los manuales operativos y turnarlos a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto para su aprobación;
- Diseñar e implementar parámetros, estándares y mecanismos que permitan a la Unidad evaluar la calidad de la atención a los Usuarios;
- Diseñar e instrumentar una metodología que permita a las unidades administrativas, supervisar en forma efectiva el cumplimiento de la normatividad aplicable a los procesos de atención de los Usuarios;
- Proponer a la Dirección General de Recursos Humanos y a la unidad administrativa correspondiente, los perfiles de puestos que debe cubrir el personal de atención a Usuarios;
- Proponer a la Dirección General de Recursos Humanos los programas de capacitación para el personal de las unidades administrativas de atención a Usuarios;
- Diseñar, desarrollar, administrar, actualizar, innovar y optimizar el funcionamiento de los sistemas y procesos automatizados que soportan la operación de las unidades administrativas de atención a Usuarios;
- Apoyar y auxiliar a las unidades administrativas en la operación de los

sistemas y procesos automatizados que soportan la operación de las unidades administrativas de atención a Usuarios;

- En coordinación con la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, supervisar el funcionamiento de los sistemas automatizados que soportan la operación de las unidades administrativas de atención a Usuarios, y
- Llevar a cabo las demás actividades que dentro del área de su competencia, se deriven de las disposiciones aplicables.

2.4.6. UNIDAD ADMINISTRATIVA DESCONCENTRADA.

Para el mejor desarrollo de las actividades y el cumplimiento de sus fines, la Comisión Nacional, cuenta con las llamadas Delegaciones Estatales ubicadas en las diversas Entidades del país, las cuales actúan como auxiliares de la propia Comisión Central, pretendiendo con esto, lograr una adecuada cobertura geográfica en la protección que se brinde a todas y cada una de las personas que utilicen los servicios que ofrecen las Entidades Financieras, debido a que los conflictos con el Sistema Financiero no solo se presentan en el Distrito Federal sino en todas las Entidades Federativas. Deben tener la misma estructura que la Comisión Central.

Es importante mencionar que las Delegaciones son de tipo Regional, Estatal o Local y son consideradas unidades administrativas desconcentradas, que están jerárquicamente subordinadas a la administración central, por lo que se encuentran adscritas a la Vicepresidencia de Delegaciones.

Cada Delegación contará con un Delegado, el cual será auxiliado por el Subdelegado, Jefes y Subjefes de Departamento, Defensores y demás servidores públicos.

En el ámbito territorial de su competencia los Delegados están facultados para:

- Emplazar.
- Notificar y ejecutar conforme a las disposiciones aplicables las resoluciones o mandamientos que sean emitidos por las Direcciones Generales de la CONDUSEF.
- Realizar requerimientos de información a las instituciones financieras.

Asimismo, las Delegaciones tendrán a su cargo las atribuciones que se les confiere en el artículo 33 del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional, por lo que mencionaremos las de mayor importancia:

- Asesorar y orientar a los usuarios en relación a sus derechos y obligaciones.
- Tramitar los procedimientos administrativos y conciliatorios, en los casos de reclamaciones derivadas por la prestación de servicios en contra de las instituciones financieras.
- Tramitar y substanciar los juicios arbitrales, en los casos que la CONDUSEF sea designado árbitro.
- Requerir a las instituciones financieras la información para substanciar los procedimientos.
- Preparar los proyectos de laudo correspondiente y establecer las medidas necesarias para la ejecución del laudo.
- Ordenar la constitución del pasivo contingente.
- Llevar a cabo los trámites necesarios para el cobro de las multas impuestas por la CONDUSEF.
- Brindar al usuario el servicio de orientación jurídica y defensoría a solicitud de los mismos.
- Atender las consultas que formulen los usuarios, en coordinación con la Dirección General Contenciosa.
- Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo sean requeridos por la autoridad judicial cuando la CONDUSEF sea autoridad responsable.
- Turnar a la Dirección General Jurídico Consultiva los contratos de adhesión para su revisión y de los modelos de contratos utilizados por las instituciones

financieras.

- Llevar a cabo las políticas y lineamientos que dicten las oficinas centrales, desarrollar los programas y campañas a nivel nacional o regional con el fin de establecer criterios para la orientación de los derechos de los usuarios.
- Proporcionar información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras.
- Concertar y coordinar acciones con otras dependencias y entidades federales localizadas dentro de su circunscripción con gobiernos estatales y municipales.
- Integrar los consejos consultivos estatales, siguiendo los lineamientos y políticas que señala el Consejo Consultivo Nacional.
- Establecer y dar a conocer al Consejo Consultivo Nacional los asuntos a tratar en las sesiones, solicitando la aprobación respectiva.
- Administrar los recurso humanos y materiales que le sean asignados para su operación.
- Resguardar la documentación relativa a los gastos.
- Enviar al área correspondiente los informes sobre el ejercicio del presupuesto, así como los estados financieros correspondientes a los programas y partidas de presupuesto.
- Llevar la contabilidad de la Delegación de acuerdo con los lineamientos que establezca el área correspondiente de la Vicepresidencia de Planeación y Administración.
- Hacer del conocimiento a las autoridades superiores de la CONDUSEF, las irregularidades que observen en el ejercicio de sus funciones.
- Llevar a cabo las demás actividades que, dentro del área de su competencia, se derive de las disposiciones aplicables.

2.4.7.- CONSEJOS CONSULTIVOS.

Como auxiliar de la CONDUSEF para el mejoramiento de los servicios que son proporcionados a los Usuarios de servicios financieros, fueron contemplados por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios

Financieros los **Consejos Consultivos** tanto el Nacional como los Estatales.

De conformidad con lo establecido en los artículos 33, 34 y 35 de la citada Ley, el Consejo Consultivo Nacional estará integrado por el Presidente quien lo presidirá, así como por dos representantes de la Secretaría, un representante por cada una de las Comisiones Nacionales, tres representantes de las Instituciones Financieras y tres más de los Usuarios.

Los Consejos Consultivos Regionales estarán integrados por los Delegados Regionales o, en su caso, Estatales de la Comisión Nacional, así como por los demás miembros que acuerde el Consejo Consultivo Nacional y por los representantes de los Usuarios y de las Instituciones Financieras que sean necesarios para el desempeño de las funciones específicas.

El Consejo Consultivo Nacional sesionará por lo menos dos veces al año; los Consejos Consultivos Regionales, Estatales o Locales que en su caso instale la Junta, sesionarán por lo menos una vez al año. El Presidente o el Delegado, según corresponda, podrá invitar a las sesiones de trabajo de los Consejos Consultivos, a las asociaciones de Instituciones Financieras y a las organizaciones de Usuarios, directamente vinculadas con el tema de la sesión.

Sus principales atribuciones son las de opinar ante la Comisión Nacional sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice; elaborar propuestas que contribuyan al mejoramiento de los servicios que proporciona la Comisión; opinar sobre los criterios para establecer las políticas de protección y defensa a los Usuarios; proponer campañas publicitarias para fomentar la cultura financiera entre la población; resolver u emitir opinión respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración y las demás que le confieran los demás ordenamientos.

2.4.8.- DIVERSOS ORDENAMIENTOS APLICABLES EN LA FUNCIÓN DE LA CONDUSEF.

Como podemos ver la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es un Organismo Público Descentralizado, cuyo objeto es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras que operen dentro del territorio nacional, así como también crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros, por lo que, para el cumplimiento de sus funciones y con la finalidad de proporcionar a los usuarios un mejor servicio en el aspecto legal y en las relaciones que se entablen con las distintas instituciones financieras, no basta solamente la aplicación de la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, sino que es necesario contar con leyes específicas que regulen a las instituciones financieras señaladas en el artículo 2° de la citada Ley, reglamentos y disposiciones aplicables que estén relacionadas con las funciones de protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros. En la práctica, los ordenamientos legales más usuales para dirimir las controversias planteadas ante la CONDUSEF son los siguientes:

- Código Fiscal de la Federación: se aplicará de manera supletoria para efecto de las notificaciones (artículo 7° de la Ley de la CONDUSEF).
- Código de Comercio: éste será utilizado cuando el usuario y la institución financiera decidan someterse al procedimiento arbitral establecido en la Ley de la CONDUSEF, ya que el mismo seguirá la forma de un juicio ordinario mercantil.
- Código Federal de Procedimientos Civiles: se aplicará de manera supletoria al Código de Comercio, entre otras cosas, para llevar a cabo el procedimiento arbitral.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros: regula

la organización y funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como las actividades y operaciones que las mismas realicen (artículo 1° de la Ley).

- Ley sobre el Contrato de Seguro: prevé todo lo relacionado con el contrato de seguro, la póliza, condiciones generales del seguro, la prima, la prescripción en materia de seguros y la regulación de los diversos contratos de seguros.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas: tiene por objeto la organización y funcionamiento de las instituciones de fianzas, las actividades y operaciones que realicen, así como las de los agentes de fianzas, según lo establece el artículo 1° de la misma Ley.
- Ley de Instituciones de Crédito: regula el servicio de banca y crédito, así como su organización, funcionamiento, actividades y operaciones que puedan realizar.
- Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito: en ella se establece la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito como lo son: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito y empresas de factoraje financiero.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro: tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y las sociedades de inversión especializada de fondos para el retiro.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: establece las bases sobre las cuales la citada Comisión, regulará y supervisará, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, con el fin de mantener y fomentar el sano

desarrollo del sistema financiero.

Asimismo, todas las leyes anteriormente mencionadas, sirven de apoyo para la substanciación del recurso de revisión, sin embargo, es importante mencionar en este momento que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no establece de forma clara, cual es el ordenamiento legal que será aplicado de manera supletoria, situación que ha creado problemática en lo que se refiere a la substanciación del recurso de revisión, es por ello que en el siguiente capítulo determinaremos las características de los actos administrativos, así como las generalidades del procedimiento administrativo, para así entender que es el recurso de revisión y poder dejar perfectamente claro que el ordenamiento legal que debe ser aplicable al recurso de revisión establecido en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros es la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por la naturaleza de los actos que emite la CONDUSEF.

CAPÍTULO III

EL ACTO ADMINISTRATIVO

La actividad de la Administración Pública está íntimamente relacionada con el Derecho Administrativo, tan es así, que se desenvuelve con la realización de numerosos actos de muy diversa naturaleza, con la finalidad de satisfacer el interés general a través de medidas necesarias para salvaguardar la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, por lo que, es importante entrar al estudio del acto administrativo como la base para el ejercicio de las garantías administrativas, razón por la cual, una vez analizada la parte Orgánica del Organismo Público Descentralizado, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (CONDUSEF), pasaremos al estudio de manera general de la función administrativa y su manifestación a través *del acto administrativo*, para posteriormente entender y conocer algunos actos administrativos que emite la CONDUSEF para el cumplimiento de la finalidad para el cual fue creada.

3.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Como nos dimos cuenta en los capítulos anteriores la Administración Pública, en su concepción dinámica, requiere del ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a cada Órgano Público, con el objetivo de lograr los fines que cada uno tiene encomendado. Esta función Administrativa se manifiesta a través de actos que tienen diferentes connotaciones y contenido, los cuales la Doctrina del Derecho Administrativo denomina como "Actos Administrativos", no obstante ello es importante antes mencionar ¿Qué es un Acto Jurídico?, ¿Qué es un Hecho Jurídico? y un ¿Acto Material?, para así hablar del acto administrativo y sus principales características.

3.1.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Concepto de Acto Jurídico.- Generalmente es definido como una

manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de Derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

"Concepto de Hecho Jurídico.- Es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho reconoce expresamente en el orden jurídico, consecuencias del derecho.

Concepto de Acto Material.- Esta constituido por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico."²⁹

Nos damos cuenta que la diferencia entre actos y hechos jurídicos radica en que en el primero existe una declaración de voluntad, dirigida a los gobernados de forma oral o escrita y, el hecho carece de tales características ya que se presenta a través de una actuación física, material o técnica.

Visto lo anterior, es claro que el acto administrativo es participe de las características del acto jurídico, tan es así, que se da por igual por medio de una expresión de voluntad que produce efectos jurídicos. sin embargo es importante analizar las características propias del acto administrativo, que lo distingue de otros actos como los civiles, penales, mercantiles, etc.

El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto. La administración Publica en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica y su finalidad es la satisfacción del interés general.

Para Royo Villanova "el acto administrativo se puede explicar en los siguientes términos: Entendemos por acto administrativo un hecho jurídico que por su

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. México 2003, Editorial Porrúa, pag., 436

procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta positiva o negativamente, a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública."³⁰

"Para Fernández de Velasco el acto administrativo es toda declaración unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva.

Rafael Bielsa dice: Puede definirse al acto administrativo como decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos."³¹

Como podemos darnos cuenta no hay un criterio uniforme para definir al acto administrativo, ya que existen diversos puntos de vista al respecto, pero para nuestro caso en particular nos quedaremos con el siguiente concepto: "El acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa."³², por considerar que explica de forma concreta que es el acto administrativo.

3.1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La definición antes mencionada resume los caracteres del acto administrativo en los siguientes términos.

Declaración.- El acto administrativo contiene una declaración, en cuanto a que representa una expresión intelectual, por la cual mediante el análisis de ciertos

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 24ª ed., Editorial Porrúa, México 2003, pag. 238.

³¹ MARTINEZ MORALES, Rafael I, *Derecho Administrativo*, 2ª ed., Volumen III, Editorial Oxford, México 2001, pp. 2 y 3

³² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, 5ª ed., Primer Curso, Editorial Porrúa, México 2002, pag. 264

hechos se les da un determinado significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto de derecho.

Unilateral.- La declaración de voluntad es unilateral, ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como llega a suceder en los contratos, razón por la cual la expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para la creación del acto administrativo.

Es emitido por un Órgano Administrativo.- La declaración de voluntad debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa.

Produce efectos Jurídicos.- Dicha declaración unilateral y concreta de un Órgano Administrativo se manifiesta en la creación, modificación, transmisión, reconocimiento, declaración o extinción de derechos y obligaciones.

Es elemental resaltar que en ejercicio de la función administrativa el acto administrativo tiene como finalidad la satisfacción de un interés general, es por ello que muchas veces dicho acto se agota con su cumplimiento.

Visto lo anterior y teniendo en claro el concepto de acto administrativo, pasaremos ahora al análisis de los elementos del acto administrativo.

3.2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Nuevamente nos encontramos en que la literatura jurídico administrativa ha pretendido fijar los elementos del acto administrativo y no ha existido acuerdo doctrinal, sin embargo tomando en cuenta que los principales elementos que se han considerado son: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y merito, nos enfocaremos al análisis de cada uno de ellos.

Sujeto.- *El sujeto* del acto administrativo es el órgano que, en

representación del Estado formula la declaración de voluntad: Dicho órgano para emitir el acto administrativo debe ser competente. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.

En otras palabras, la competencia es la cantidad de poder público que tiene el órgano para dictar un acto, así el órgano únicamente ejerce el poder del Estado que se encuentra en su competencia. Hay, en los actos administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, precisamente, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejerce el poder de su dignidad. De aquí que concluyamos que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

Los caracteres de la competencia administrativa, son los siguientes:

- Requiere de un texto expreso de la ley para que pueda existir.
- El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
- La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- La competencia es constitutiva de órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano.

Las diferentes funciones administrativas se distinguen por la competencia distribuida en razón a la división del trabajo.

La distribución se realiza desde tres puntos de vista : *objetivo* (cada órgano tiene encomendado una serie de funciones que desarrollar), *funcional* (se refiere a la competencia jerárquica), *territorial* (es un segmento territorial en donde el órgano ejerce sus facultades).

Eventualmente puede considerarse la competencia a razón del tiempo, cuando un órgano tiene facultades concedidas en un lapso específico.

Por su parte la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 3° fracción I, reconoce al sujeto activo y pasivo, el primero el órgano administrativo creador del acto y, el segundo a quien va dirigido el acto administrativo.

"Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedidos por Órganos competentes, a través de servidor público, y en el caso de que dicho órgano fuera colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para admitirlo."

Voluntad.- La declaración de voluntad es el elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo. Sin embargo, se ha dicho que hablar de voluntad en el orden administrativo es una incorrección, por que el órgano no la tiene. La causa creadora del acto se encuentra en una norma y se justifica por su validez. "Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular que otorga la dignidad de alguna forma, por ello, es el elemento del mismo la declaración de la voluntad.

Ella debe de estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia en la coacción física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales."³³

El proceso de voluntad del titular del órgano administrativo tiene tres fases : determinación, declaración y ejecución. En primer término se conoce la necesidad pública y los medios son capaces para satisfacerla, para determinar

³³ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª ed., México 1997, Editorial Porrúa, pag 153

la conducta que se debe seguir; después se exterioriza, se hace visible por medio de una declaración y posteriormente se ejecuta. Es un proceso humano para una declaración en ejercicio de la función administrativa y en sus tres fases debe de estar limpia de todo vicio de la voluntad.

Objeto.- "Se identifica con el contenido del acto, es en el que consiste la declaración administrativa, indica la situación del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro: multa , concesión, requisa, etc. Es la relación jurídica que crea el contenido del acto, en forma tal que objeto y contenido aparecen identificados. Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria."³⁴ El objeto es la cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y para que disponga jurídicamente, lo que resulta de su contenido. En cuanto al contenido consiste en lo que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar. Varía el contenido según la categoría a que el acto pertenece. El objeto debe de ser posible, lícito y determinable. El objeto del acto puede dividirse en la parte que lo identifica e individualiza de otros actos, llamado contenido esencial, parte implícita que integra el acto de acuerdo con las disposiciones vigentes y la parte eventual en la posibilidad de incluir términos, condiciones y modos.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 3° fracción II lo que a la letra dice:

"Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar y previsto en la ley"

Motivo. El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones.

Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la

³⁴ - idem.

autoridad administrativa exterioriza el acto.

La motivación se debe hacer patente en los actos escritos, es una relación inmediata de casualidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación a la pregunta ¿por qué?.

También la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 3° fracción V establece claramente que:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

V.- Estar fundado y motivado”

Finalidad.- El acto administrativo debe tener el fin propio de la función administrativa, que es la utilidad pública. De ese modo el administrador no puede perseguir sino un fin de interés público, no una finalidad extraña a lo que marca la ley, esto es, a la que conforme a ella debió inspirarle.

Mérito u oportunidad. Al mérito se le ha considerado como elemento del acto administrativo, entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr.

También se entiende por mérito, la conveniencia y oportunidad del mismo; es decir su adaptación a la obtención del fin específico que con la emanación del acto se pretende obtener.

Por una apreciación errónea de los hechos en relación con los fines que la ley se ha propuesto, el acto carecerá de idoneidad, aun cuando no sea contrario a la ley.

El elemento mérito se observa, fundamentalmente, en los actos administrativos dictados con una competencia discrecional, en que la administración necesita

señalar qué debe hacerse, cómo y cuando debe hacerse. La falta de apreciación correcta de las consecuencias produce vicio de mérito, el que se nota con mayor claridad en estos actos, sin que este elemento sea exclusivo de ellos.

Todo acto administrativo como toda acción humana puede considerarse en dos momentos distintos, el primero es el de la elección que se determina en una facultad de iniciativa, de autoconcreción, dirigida a establecer qué es lo que quiere hacer, cuál es el fin a alcanzar y cuál también entre las soluciones posibles, se estima la conveniente: aquí se encierra para él, sin duda alguna, en esta fase, la determinación del momento, del aspecto cronológico inicial en el que tal acción debe llevarse a efecto; el segundo momento lógico conviene al modo y al cómo debe ser realizada tal acción.

Se le denomina oportunidad, para aclarar el concepto debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la administración deben guardar una doble correspondencia : con la ley que rige dichos actos, y con el interés público que con ellos va a satisfacer. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad.

Forma. Es la materialización del acto administrativo, del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido. La forma equivale a la formación externa del acto.

Las formas intrínsecas son aquellas que conciernen a la configuración del mismo acto, sin referirse el fondo del mismo.

En los actos administrativos por lo regular esa forma es la escrita, sin embargo, La ley positiva señala en cada caso la forma en que debe revestir el acto, cuando ello sea requisito para su eficacia jurídica.

Algo muy importante que se menciona en la Ley Federal del Procedimiento

Administrativo en su artículo 3° fracción IV, es que el acto administrativo debe hacerse constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, ratificando con ello que se expresa de forma escrita.

En resumen podemos decir que el acto administrativo debe ser emitido por una autoridad competente, adoptar la forma escrita debidamente fundamentado y motivado, la anterior, partiendo de lo señalado en nuestro artículo 16 Constitucional que a la letra dice:

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Otro punto que hay que resaltar es que el acto administrativo está destinado a producir efectos jurídicos, esto es, una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los requisitos para su formación, tiene fuerza obligatoria y legitimidad que tiene que ser valido mientras no se decrete por autoridad competente su invalidez. Su efecto consiste en generar, modificar o extinguir o condicionar un caso en particular en nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general, también produce efectos por razones de su contenido, por actos destinados a ampliar la esfera política de los particulares por actos destinados a restringir esa esfera política y por acto que se limitan a hacer constar un estado de hecho o de derecho.

3.3.- CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Por otro lado los actos administrativos tienen también particularidades de muy diversa índole, por ello la mayoría de tratadistas los han agrupado en razón de las características que le son mas comunes, como son el ámbito de aplicación, la naturaleza de la decisión, los sujetos que intervienen en su elaboración, el margen de libertad para su creación, los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados, de acuerdo al sujeto que se refiere el acto, etc., en nuestro caso solamente haremos mención de la clasificación que establece el Maestro Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo, ya que consideramos que dicha clasificación menciona la caracterización de los actos

administrativos mas importantes, aunado que no es nuestro objetivo entrar en controversia respecto a la veracidad de las diversas clasificaciones que existen al respecto.

Los criterios que usa el maestro Fraga para la caracterización del acto administrativo son:

- a) "En atención a su naturaleza los actos administrativos.
- b) En atención a las voluntades que interfieren en su formación.
- c) En atención a la relación que dichas voluntades guardan con la Ley.
- d) En relación al radio de aplicación del acto y,
- e) En relación a su contenido y efectos jurídicos.

a).- En atención a su naturaleza los actos administrativos los clasifica en actos materiales y actos jurídicos, y como se dijo al principio de este capítulo, los primeros no producen ningún efecto de derecho y los segundos son los que sí producen consecuencias de Derecho.

Algunos ejemplos de actos materiales son el profesor que imparte educación pública, el traslado de material para construcción de carreteras, el medico de la asistencia pública que asiste a un enfermo etc.

b).- Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto administrativo, los divide en actos constituidos por una sola voluntad y actos formados por el concurso de varias voluntades, esto es:

Acto simple, es aquel en el que interviene una sola voluntad, es decir, la voluntad unilateral de la administración aun y cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc.

Cuando se da el concurso de varias voluntades se pasa algunas de las siguientes categorías:

Acto colegial. Que es el que emana de un órgano único de la administración

constituido por varios miembros, por ejemplo los actos emanados de un Consejo, una Comisión, Juntas, etc., que forman parte de la organización administrativa.

Acto Complejo o Colectivo.- Es aquel que se forma por el concurso de voluntades de varios Órganos de la Administración, por ejemplo los actos de nuestro presidente de la Republica, en términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra clasificación esta representada por esa serie de actos administrativos emanados de un órgano determinado, y cuyos efectos no se producen sino hasta que los propios actos son aprobados por medio de otro acto especial, emanado de órgano diferente, esto es el acto posterior condiciona la eficacia del anterior y son los siguientes:

Acto unión. Intervienen en él varias voluntades pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual: por ejemplo el nombramiento de un empleado público.

Contrato. Es un acto jurídico en el que concurren varias voluntades, pero no se le puede considerar como un acto propio de la función administrativa, pero hay posibilidad de que existan actos de derecho administrativo como son los contratos administrativos.

c).- Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la Ley.

Los actos administrativos se clasifican en dos categorías:

El Acto Obligatorio, que es aquel que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado diversas condiciones de hecho, esto es, la ley determina la competencia para actuar, si esta debe actuar y como va actuar y,

El Acto Discrecional, por el contrario, tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento debe obrar, en otras palabras, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.

d).- Desde el punto de vista del radio de aplicación.

Estos se clasifican en actos internos y externos, según que sólo produzcan sus efectos dentro de la administración o trasciendan fuera de ella.

Los actos Internos, se consideran todos aquellos actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del establecimiento legal de los empleados públicos, así como los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración, que tienden a lograr un funcionamiento eficiente; están comprendidas todas las medidas de orden y disciplina que regulan el buen funcionamiento burocrático, tales como el señalamiento de las labores de cada empleado, la conducta de los mismos. También podrían considerarse los estatutos, circulares, instrucciones y disposiciones para dictar las disposiciones de ley.

Los Actos Externos están comprendidos todos aquellos por los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, como es el mantenimiento y conservación del orden público, el controlar la acción de los particulares.

e) Por su finalidad.

Los actos administrativos se dividen en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que los actos de ejecución, está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa, entre los actos

preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares, en otras palabras son todos aquellos actos y formalidades que como garantía de los particulares, establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos.

Por su parte, los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello, un ejemplo claro es cuando se hace efectivo el cobro de impuestos y otras obligaciones fiscales.

f) Por razón de su contenido.

Los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
- Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares.
- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de la primera categoría se encuentran los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones o privilegios de patente.

En la segunda categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones."³⁵

³⁵ Cfr. GABINO, Fraga. Derecho Administrativo, México 1998, 37ª ed., Editorial Porrúa, pp. 230-236

Como conclusión podemos determinar que los actos administrativos pueden ser clasificados desde diversos puntos de vista y todo depende del criterio para realizar la clasificación, en nuestro caso opinamos que el maestro Gabino Fraga incluye en su clasificación una diversidad de criterios que comprenden la gran diversidad de actos que emite la Administración Pública, sin embargo, es importante indicar que no es posible englobar en un solo concepto la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de sus órganos administrativos debido a la complejidad de esas actividades, aunado a que la mayoría de tratadistas de derecho administrativo aporta su propia clasificación al respecto.

3.4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como nos percatamos anteriormente el ejercicio de la función del Estado es realizado por sus órganos, mediante diversos actos que constituyen la expresión de la voluntad estatal, por ejemplo: La función legislativa se exterioriza con actos que se concretan en la creación, modificación o derogación de la Ley; la función jurisdiccional con la actuación de los órganos de este poder, fundamentalmente tendientes a resolver controversias y la función administrativa se manifiesta con la emisión de actos concretos que afectan la esfera jurídica de los particulares, de tal manera que el procedimiento administrativo en general esta constituido por una serie de formalidades que se establecen para llegar a un resultado determinado. La administración pública y los particulares están obligados a seguir desarrollos legales, que se establecen con un propósito general o que se imponen para hacer valer un derecho, hay diferentes aspectos del procedimiento administrativo y cada uno de ellos persigue finalidades diferentes, pero en todos los casos ese procedimiento es una garantía legal, por que obliga al funcionario a actuar en los términos que la ley le señala.

3.4.1.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Una vez analizado el punto anterior, señalaremos como concepto de Procedimiento Administrativo "la forma de expresión de la función administrativa.

A través de la cual se forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa."³⁶

Por su parte el maestro Gabino Fraga manifiesta que "Ese conjunto de formalidades y de actos que preceden a todo acto administrativo es lo constituye el procedimiento administrativo"³⁷.

En otras palabras, el procedimiento administrativo es un conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la administración pública, en que se concreta la función administrativa para la realización de los fines a que las leyes le atribuyen competencia, que viene a constituir una garantía de eficacia, en tanto que más que nadie ella tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho a fin de mantener el imperio de legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa.

3.4.2.- GENERALIDADES.

Algunas de las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, son aquellas que otorga cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten, como son: que sea por escrito, fundado y motivado y que de al particular la garantía de audiencia, que se realice por medio de un órgano competente, llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso, lo anterior derivado de los principios establecidos en la parte conducente de los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna que a la letra dicen:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

³⁶ DELGADILLO GUTIERREZ. Luis Humberto. op cit., pag. 224

³⁷ GABINO, Fraga. Op. cit., pag. 255

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16. *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento."*

Por último, es indispensable que dicho acto administrativo se notifique para que surta sus efectos, crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones.

Por su parte, el Maestro Gabino Fraga hace mención de tres elementos principales que se deben tomar en cuenta para la sistematización del procedimiento del procedimiento administrativo, señalando en primer termino "que el procedimiento administrativo debe ser el resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal: por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar actos ilegales o arbitrarios.

Asimismo, cuando el procedimiento administrativo se inicie a petición de parte, la ley debe regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medio de prueba.

En segundo termino, aduce que el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos Administrativos, así como las normas para la presentación, tramitación y resoluciones de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos cuando sean definitivos pero no son susceptibles de revisión por órganos de la Administración activa, lo cual significa que la ley debe regular el procedimiento que se denomina procedimiento administrativo.

Por último argumenta, que la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y tramites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias cuando se omitan algunas medidas del orden interno encaminadas a mantener el buen orden administrativo.³⁸

Analizado lo anterior, concluimos que el Procedimiento Administrativo es el que regula las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública en sus actuaciones y garantiza el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la Administración.

3.5.- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO QUE SE VENTILAN ANTE LA CONDUSEF CON MOTIVO DE UNA RECLAMACIÓN.

Es importante ahora, después del análisis general del acto administrativo, así como del procedimiento administrativo, mencionar cuales son algunos de los procedimientos administrativos que se ventilan en la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, a efecto de entender algunas de sus características y poder entrar al estudio de nuestra problemática que es el recurso de revisión que se ventila ante dicho Organismo.

³⁸ Idem.

Para ello, es fundamental mencionar de nueva cuenta que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (CONDUSEF), fue creada con el objeto de proteger y defender los derechos e intereses de los usuario de servicios financieros y de uniformar la legislación y los procedimientos previstos en esta materia, lo anterior, en base a procedimientos ágiles y expeditos.

En ese sentido, hablaremos primero de los procedimientos de conciliación y arbitraje que llevan a cabo ante dicho organismo.

3.5.1.- EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN ANTE LA CONDUSEF.

De conformidad a lo establecido en el artículo 60 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la CONDUSEF está facultada para actuar como conciliador entre las Instituciones Financieras y los Usuarios.

¿Pero que es la conciliación?

La conciliación desde un punto de vista legal, puede definirse "como el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante una controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos con el objeto de evitar un juicio, o bien de ponerle fin."³⁹

Ante la CONDUSEF, "la conciliación (tomada de la legislación financiera) es un mecanismo a través del cual las partes, entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, originada en una relación derivada de una operación de las calificadas por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros como de servicios financieros, ponen fin a sus diferencias"⁴⁰

³⁹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo II, México, Editorial Porrúa. 2002. pag., 943

⁴⁰ .- ibidem. pp. 943, 944

Por lo que deducimos que la conciliación se da cuando las partes comparecen ante un tercero ajeno a la controversia con el fin de arreglar cierto asunto por medio de avenencia, teniendo como objetivo evitar la entrada en juicio o preparándolo en el caso de que no se llegue a un acuerdo.

En ese sentido, la CONDUSEF, en atención de las reclamaciones que presentan los usuarios en contra de las instituciones financieras, intervendrá en un proceso administrativo de conciliación, para tratar de que se dé por terminada la problemática planteada, mediante un acuerdo de las partes. Las instituciones, estarán obligadas, en su caso, a someterse a dicho procedimiento, lo anterior de conformidad a lo establecido en el artículo 60 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros antes citado.

Ahora bien, debemos conocer quiénes son usuarios e instituciones financieras para el efecto de presentar su reclamación ante la CONDUSEF, en ese sentido el artículo 2º fracción I de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios financieros define al usuario en singular o plural, como la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la institución financiera como resultado de la operación o servicio prestado y en la fracción IV menciona que son instituciones financieras las siguientes:

- 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.

Cualquiera otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

En el caso de que el usuario presente reclamación ante la CONDUSEF, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio previsto por el artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, conforme a las siguientes reglas:

a) El usuario presentara su escrito de queja solicitando audiencia de conciliación, de conformidad a lo establecido en el artículo 63 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, las cuales pueden presentarse por comparecencia del afectado, en forma escrita o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los siguientes requisitos:

Nombre y domicilio del reclamante;

Nombre y domicilio del representante o persona que promueva en su nombre, así como el documento en que conste dicha atribución;

Descripción del servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación;

Nombre de la institución financiera contra la que se formula la reclamación. La CONDUSEF podrá solicitar a la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público y a las Comisiones Nacionales (Bancaria y de Valores, Seguros y Fianzas y del Sistema 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, y

Documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación. (esto es documentación con la que justifica el servicio reclamado u/o el nexo jurídico entre el usuario y la institución financiera reclamada.

Asimismo en dicho escrito se deben señalar los fundamentos legales por los cuales se está presentando la reclamación, así como solicitar audiencia de conciliación, lo anterior de conformidad a lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Las reclamaciones que reúnen los requisitos señalados en el artículo anteriormente citado, por su sola presentación, interrumpen la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento. Dichas reclamaciones podrán ser presentadas, a elección del usuario, en el domicilio de la CONDUSEF, en la Delegación de la misma que se encuentre más próxima al domicilio del usuario, o en la unidad especializada de la institución financiera a que se refiere el artículo 50 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y cuya función es atender consultas y quejas presentadas respecto de servicios o productos que brinda al público usuario.

Es de hacer notar, que el último párrafo del artículo 63 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, faculta a la CONDUSEF para suplir las deficiencias de las reclamaciones en beneficio del usuario. También establece que las reclamaciones pueden presentarse 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.

b) Presentada la reclamación, el área de conciliación de la CONDUSEF determinará mediante un estudio del asunto en particular, lo que sea procedente.

Si las circunstancias del caso lo permiten, antes de citar a las partes a audiencia, se intentará la conciliación inmediata por cualquier medio, y en caso de alcanzar un acuerdo, será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos, en el caso que se determine que la reclamación no es procedente, la Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje, dependiente de la Vicepresidencia Jurídica, con fundamento en el artículo 19 del Reglamento Interior de ese Organismo, emite un acuerdo administrativo, indicando los motivos, razones o circunstancias que lo llevan a determinar que el caso particular encuadra dentro del supuesto previsto por el artículo 62 de la Ley de la materia.

c) Si es admitida la reclamación, el asunto se canaliza a uno de los abogados conciliadores, según el área a la que pertenezca: Bancos, Seguros y Fianzas y Sistemas de Ahorro para el Retiro, posteriormente se 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.

d) Se citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los 20 días hábiles a partir de la fecha de presentación del escrito formal de reclamación, para lo cual el área correspondiente emitirá un oficio en donde se señalará la fecha y hora en que se llevará a cabo dicha audiencia. En el mismo acto, se le informará al usuario que en caso de no acudir a la audiencia de conciliación y de no presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha fijada para su celebración, justificación de su inasistencia, se le tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la CONDUSEF por los mismos hechos. Las juntas de conciliación se llevan a cabo en el segundo piso del inmueble de la CONDUSEF.

e) La institución financiera, por conducto de su representante, deberá rendir un informe en el que responderá de manera detallada y razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, en caso contrario, dicho informe se tendrá por no presentado para todos los efectos legales a que haya lugar. La institución financiera tendrá de plazo para entregar el informe desde el momento en que es notificada hasta la fecha de la audiencia.

f) La CONDUSEF, cuando lo considere necesario o a petición del usuario, en la audiencia de conciliación o dentro de los diez días hábiles anteriores a la celebración de la misma, podrá requerir información adicional a la institución financiera.

Las partes serán atendidas por un conciliador, quien deberá explicar al usuario que la CONDUSEF es una autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo; que tiene como finalidad primordial el proteger y defender sus intereses, pero que de ninguna manera puede obligar a la institución financiera a firmar convenios, contratos o llegar a acuerdos satisfactorios porque esa es sólo facultad de los jueces; que la CONDUSEF es una instancia de buena fe, en la que se procura esclarecer la problemática del caso específico, proponiendo vías de solución a las partes para que éstas concilien sus intereses, sin llegar a la instancia judicial, respetando los lineamientos del procedimiento administrativo de conciliación.

Una vez presentadas las partes, se dará lectura a la reclamación y solicitará al apoderado de la institución financiera (quien debe tener acreditada su personalidad ante la propia CONDUSEF o en su caso, mostrar el poder notarial que lo acredite como tal) el informe requerido, del que se correrá traslado con la copia del mismo al usuario. Dicho informe debe de ser leído por todos los allí presentes.

Posteriormente, una vez que el conciliador verifico que el informe requerido cumple con los requisitos establecidos en la ley, solicitará al reclamante que

manifieste lo que a su derecho corresponda, así como sus pretensiones respecto a la reclamación y se pide al apoderado de la institución financiera que efectúe su declaración, generalmente se limitan a ratificar en todas y cada una de sus partes el informe presentado.

Asimismo, se exhortará a las partes a que concilien sus intereses, y si esto no fuere posible, la CONDUSEF las invitará a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia, a la propia CONDUSEF, o a algunos de los árbitros que ésta les proponga, el conciliador debe explicar al usuario que para que la CONDUSEF actúe como árbitro debe ser por mutuo consentimiento de las partes, es decir que expresen su voluntad de someterse a la jurisdicción de la CONDUSEF, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en:

1.- Amigable composición.- Consiste en que las partes desde un inicio establecen de manera específica las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, estableciendo ellas mismas las formalidades, términos y plazos a que deberán sujetarse.

2.- Estricto Derecho.- Tiene por objetivo el que las partes se someten a un arbitraje el cual sigue las formalidades legales aplicables, es decir un procedimiento ya establecido conforme a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el cual contiene plazos y bases a seguir.

Si las partes llegan a un acuerdo para la resolución de la reclamación, el mismo se hará constar en un acta que al efecto se levante, y se explicará al usuario los efectos y alcances legales de dicho acuerdo; si el usuario decide aceptar el acuerdo, éste se firmará por ambas partes y el abogado conciliador, fijando un término para acreditar su cumplimiento. Es muy importante subrayar que el convenio firmado por las partes tiene fuerza de cosa juzgada y trae aparejada ejecución. Por otra parte, si las partes deciden someterse al arbitraje de la CONDUSEF, el usuario cuenta con la asesoría de un abogado,

ya que se trata de un juicio a desarrollar y se requiere de los conocimientos de un experto en Derecho para evitar una actuación inequitativa.

En el caso de que las partes decidan no someterse al arbitraje, se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

En el evento de que la institución financiera rechace el arbitraje o no asista a la audiencia de conciliación y siempre que del escrito de reclamación o del informe presentado por la institución financiera, se desprendan elementos que a juicio de la CONDUSEF permitan suponer la procedencia de lo reclamado, previa solicitud por escrito del usuario, la CONDUSEF podrá emitir un dictamen técnico que contenga su opinión, para ello podrá allegarse de todos los elementos que juzgue necesarios.

g) Una vez concluidas las audiencias de conciliación y en el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la CONDUSEF ordenará a la institución financiera que registre el pasivo contingente que derive de la reclamación, dando aviso de ello, en su caso, a las Comisiones Nacionales a las que corresponda su supervisión. Ese registro contable podrá ser cancelado por la institución financiera, bajo su estricta responsabilidad, si 180 días naturales después de su constitución el reclamante no da inicio al procedimiento arbitral u omite hacer valer sus derechos ante la autoridad jurisdiccional competente.

Tratándose de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, la orden de registro citado en el párrafo que antecede, se referirá a la constitución e inversión conforme a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no deberá exceder de la suma asegurada. Dicha reserva se registrará en una partida contable determinada y tanto el pasivo como la reserva podrán ser canceladas por la institución financiera cuando haya sido decretada la caducidad de la instancia; la preclusión haya sido procedente; la excepción superveniente de prescripción proceda o exista sentencia que haya

causado ejecutoria en la que se absuelva a la institución y cuando haya efectuado el pago con la conformidad del usuario.

De forma resumida, lo descrito anteriormente es el procedimiento de conciliación que se lleva a cabo en la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, sin embargo es de resaltar la honrosa labor del conciliador, ya que éste de ninguna manera debe asumir un papel pasivo, como dejar que las partes traten de conciliarse, lo cual es difícil que se logre, sino que debe predisponer la negociación; para ello, debe proponer a las partes, soluciones factibles o alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. Con el mismo propósito, el conciliador tiene la facultad de diferir la audiencia cuantas veces crea necesario.

La propia CONDUSEF, a través de su revista "Entre Nosotros", correspondiente al mes de mayo del año dos mil, publicó un reportaje especial titulado **¿Quién es un Abogado Conciliador?**, en el cual se expresan las características y atribuciones que éste debe tener, mismo que a continuación se transcribe de manera textual: "Es de profesión abogado y su labor consiste en ser el vocero del Derecho. En la CONDUSEF el abogado conciliador tiene como propósito defender en cada instante al Usuario hasta donde la Ley lo permita y, al mismo tiempo, llevar a la práctica lo que ésta le dicta. Requiere de ciertas cualidades. En la mayoría de los casos el conciliador es un verdadero psicólogo que debe saber manejar la situación, sobre todo cuando ésta se toma especialmente difícil al surgir agresiones verbales o físicas entre las partes en conflicto. Por ello, el tacto y la prudencia son indispensables. A veces el Usuario tiene la razón, pero desde un punto de vista legal su dicho está sujeto a comprobación. Es la Institución Financiera quien normalmente tiene los elementos de prueba en su poder, como documentos importantes, que podrían servir al reclamante para defenderse o para demandar. Puede darse el caso de que la institución no quiera proporcionar esos documentos al Usuario, lo que hace del proceso de conciliación algo muy tenso y delicado. En algunos casos

tiene la razón el reclamante, en otros no, pero allí estará la ley para aplicarse, y hasta donde la misma lo permita tratarán los abogados conciliadores de que lleguen a un acuerdo satisfactorio. El abogado conciliador tiene que asesorar al Usuario en todo momento y hacerle ver los alcances del procedimiento tanto en el interior de la Comisión como ante un tribunal u otra autoridad.”⁴¹

Sin lugar a dudas, para poder llevar a cabo el procedimiento de conciliación, es necesario contar con un mediador, quien deberá actuar en forma neutral buscando facilitar las cosas para ajustar los ánimos de los usuarios y de las Instituciones Financieras, opuestos entre sí, para buscar un acuerdo entre ellos o establecer una coincidencia en sus intereses para lograr conciliarlos.

Otra de las tareas consignadas a la CONDUSEF es la de ventilar el procedimiento arbitral, ya sea como se dijo anteriormente en amigable composición o en estricto derecho

3.5.2.- EL PROCEDIMIENTO ARBITRAL ANTE LA CONDUSEF.

Primeramente, es importante decir que el arbitraje proviene del latín *arbitrus* de arbitrar: arbitraje, ya que es un concepto tan añejo como el de la propia ciencia jurídica, se conoce desde tiempos de la antigua Roma y Grecia. “El arbitraje se define como un medio o una técnica mediante la cual se tratan de resolver las controversias surgidas entre las partes a través de la voluntaria sumisión de las mismas al fallo o laudo que debe rendir una tercera persona o comisión, no investidas de autoridad jurisdiccional.”⁴² Algunos tratadistas como Becerra Bautista “precisa que la raíz etimológica del vocablo árbitro deriva del latín *arbiter*, entendiéndose por esta acepción: el acogido, por honoríficas razones, por aquellos que tienen una controversia, para que la dirima, basado en la buena fe y en la equidad”⁴³

⁴¹ “Entre Nosotros”, Publicaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, México D.F., mayo de 2000, pp.1-8

⁴² SIQUEIROS, José Luis, *El arbitraje en los negocios internacionales de naturaleza privada*, 13ª. ed., México Editorial Porrúa, pag.180.

⁴³ BAUTISTA BECERRA, José, *El Proceso Civil en México*, 16ª ed. México 1982, Editorial Porrúa pag.16

De lo anterior, podemos señalar que el arbitraje se presenta cuando dos o más sujetos acuerdan someter sus diferencias jurídicas a la decisión de un tercero llamado árbitro, comprometiéndose éste a solucionarlo mediante la celebración de un contrato o compromiso arbitral

Por su parte, Acosta Romero considera que "el arbitraje es una figura heterocompositiva de solución de litigios, es decir, un instrumento de composición de litigios caracterizado porque las soluciones de éstos provienen de un tercero ajeno a la relación sustancial."⁴⁴

De ahí que el arbitraje sea una institución jurídica que permita a los particulares que a ella recurren, dirimir su controversia a través de una resolución confiable fundada en la buena fe y en la equidad del árbitro. La buena fe viene a ser un requisito indispensable para el éxito del arbitraje derivado esto de su origen inminentemente contractual, por lo tanto, el juicio arbitral es un procedimiento sustitutivo de uno propiamente jurisdiccional, el cual arranca fundamentalmente con la aceptación de los árbitros, acto que se perfecciona con el vínculo compromisorio.

Asimismo, Pallares dice que el juicio arbitral es el "que se tramita ante personas que no son jueces del Estado, o que siéndolo, no actúan como tal sino como particulares. En algunas legislaciones se permite a los funcionarios judiciales ser árbitros, pero al serlo no desempeñan una función del Estado, circunstancia ésta que explica la segunda parte de la definición"⁴⁵

Conforme a lo antes expuesto, podemos mencionar que el arbitraje es un sustituto de jurisdicción derivado de la voluntad de las partes y de su deseo de valerse de un árbitro confiable, con alto grado de especialización, independencia de criterio e imparcialidad en el juicio, que resuelva la

⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Bancario Panorama del Sistema Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1986, pag. 600

⁴⁵ PALLARES, Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México 1981, Pág. 579.

controversia de la manera más justa y reservada, en el menor tiempo; esto implica, una renuncia al conocimiento del conflicto por la autoridad judicial y, algunas de sus características son:

- Que el árbitro es elegido por las partes.
- Es un proceso jurídico de carácter privado.
- Libre de formalismos jurídicos innecesarios.
- El sometimiento a la decisión del árbitro es libre para ambas partes.
- culmina con la resolución que adopta el nombre de laudo.

Para dejar perfectamente claro lo anterior, es trascendental mencionar que el Árbitro, es la persona o personas encargadas de la conducción del procedimiento arbitral y emisión del laudo regulado en el compromiso arbitral, ya sea que se trate de un árbitro único, de un tribunal arbitral o de la CONDUSEF cuando actúe como tal.

La propia Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece que para poder actuar como árbitro deberán reunirse los requisitos contenidos en su artículo 72 Ter:

Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;

Tener título y cédula profesional de Licenciado en Derecho o su equivalente;

Contar por lo menos con tres años de práctica legal en asuntos financieros;

Haber residido en el país durante el año inmediato anterior a su designación;

Gozar de reconocida competencia y honorabilidad, y

No ser accionista, consejero, comisario o ejercer cualquier tipo de empleo en alguna institución financiera.

Para que la CONDUSEF pueda proponer al árbitro que conocerá de

la controversia, será requisito indispensable que la práctica legal sea en el área a la que corresponda la materia objeto de la reclamación presentada.

Las personas que acepten ser designados como árbitros se obligan a acatar el compromiso arbitral hasta el cabal cumplimiento de sus funciones. La CONDUSEF llevará un registro de árbitros diferenciado según las distintas especialidades de la materia financiera; solamente podrán fungir como árbitros las personas que se encuentren inscritas en ese registro.

Visto lo anterior, cuando no es posible llegar a un acuerdo conciliatorio entre las partes con respecto a la problemática planteada el artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en su fracción VII, plantea que la CONDUSEF invite a las partes a que voluntariamente y de común acuerdo, la designen árbitro o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o en estricto derecho. El compromiso correspondiente se hará constar en acta que al efecto se levante ante la CONDUSEF.

Una vez que las partes hayan decidido someterse a juicio arbitral, sea en amigable composición o en estricto derecho, de común acuerdo podrán adherirse a las reglas del procedimiento establecidas por la CONDUSEF, total o parcialmente, mismas que fueron publicadas el 6 de julio del 2000 en el Diario Oficial de la Federación, las cuales establecen las bases a que las partes deben someterse en el arbitraje, la normatividad genérica, el compromiso arbitral, funciones y cualidades que deberán reunir los árbitros, el derecho aplicable, el procedimiento en sí, las características y la forma del laudo, así como los honorarios de los árbitros y los peritajes.

Los artículos 30 y 33 de las reglas del procedimiento a que se refiere el artículo 72 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

establecen los requisitos que deberá contener tanto el escrito inicial de demanda como su contestación, respectivamente, mismos que a continuación se mencionan:

DEMANDA.

- a.- Nombre o denominación y domicilio del actor y, en su caso, de su representante o persona que promueva en su nombre.
- b.- Denominación de la institución financiera contra la que se presenta la demanda.
- c.- Las pretensiones del actor incluyendo, en su caso y en la medida de lo posible, la indicación de la suma reclamada.
- d.- Exposición de los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente con claridad y precisión.
- e.- Deberá anexar la documentación en que funde su acción, así como las pruebas documentales que puedan servir a su favor o, en su caso, ofrecerlas cuando se trate de pruebas distintas a las mencionadas.

CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:

- a.- Denominación y domicilio de la institución financiera.
 - b.- Nombre y domicilio del representante o persona que promueve en nombre de la institución financiera.
 - c.- Las observaciones respecto de los hechos y actos que constituyen los antecedentes de las pretensiones del actor.
 - d.- Las excepciones y defensas que correspondan a cada una de las pretensiones que el actor hubiere expresado en el escrito de demanda.
 - e.- Anexar las pruebas documentales que puedan servir a su favor o, en su caso, ofrecerlas cuando se trate de pruebas distintas a las señaladas.
- La prueba documental se entenderá desahogada por su propia naturaleza.

El árbitro, después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo con el cual se dará fin a la controversia planteada

por el usuario.

3.5.2.1.- PROCEDIMIENTO ARBITRAL EN ESTRICTO DERECHO.

El objeto de este tipo de arbitraje es resolver la controversia planteada pero siempre respetando la legalidad y los principios del derecho positivo, por lo que, con ello, se asegura el respeto de las garantías individuales y el apego al debido proceso legal.

Por tal motivo, cuando los comparecientes manifiesten que es su voluntad someterse al arbitraje en estricto derecho, deberá levantarse un convenio en el cual se fundamente el procedimiento arbitral; en el mismo, las partes facultarán a la CONDUSEF a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y determinarán las formalidades, términos y plazos a que se debe sujetar el arbitraje, debiéndose entender como compromiso arbitral al acuerdo por el que las partes deciden someter a arbitraje la resolución de la controversia planteada ante la CONDUSEF. Conforme a las reglas del procedimiento, el artículo 15 establece los requisitos que debe contener el compromiso arbitral, siendo estos los siguientes:

- Nombre o denominación del usuario reclamante.
- Denominación y domicilio de la institución financiera.
- Relación sucinta de los hechos que motivan al arbitraje.
- Materia objeto del arbitraje.
- Que se faculta a la CONDUSEF para resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables.
- Que las partes optan por el procedimiento arbitral en estricto derecho.
- La determinación de si la resolución de la controversia se dejará a la decisión de la Comisión, de un árbitro único o bien de un tribunal arbitral; para el caso de que las partes no convinieran el número de árbitros, la controversia será sometida a un árbitro único.

- Domicilio donde se llevará a cabo el arbitraje.
- Compromiso de las partes de acatar total o parcialmente las reglas, señalando, en su caso, aquellas que no serán aplicadas.
- Fecha de celebración del compromiso arbitral.
- Deberán establecerse las etapas, formalidades, términos y plazos a que se deberá sujetar el arbitraje, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros que textualmente dice:

“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 favor en el juicio o en su caso ofrecerlas;

II.- La contestación a la demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve 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 en 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 periodo de prueba de quince días hábiles, de los cuales los cinco primeros serán para ofrecer aquellas pruebas que tiendan a desvirtuar las ofrecidas por el demandado y los diez restantes para el

desahogo de todas las pruebas. Cuando a juicio del árbitro y atendiendo a la naturaleza de las pruebas resulte insuficiente el mencionado plazo, éste podrá ser ampliado por una sola vez. Concluido el plazo o la prórroga otorgada por el árbitro, sólo les serán admitidas las pruebas supervenientes, conforme a lo previsto por 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 haya ofrecido la prueba correspondiente, para que los haga llegar a su destino, para lo cual tendrá la carga de gestionar su diligenciación con la debida prontitud.

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 el 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, contados a partir de la notificación de la

última actuación, operará la caducidad de la instancia.”

Posteriormente, una vez analizadas las pruebas y alegatos aportados por las partes, quien funja como árbitro emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada, éste debe contener todas las cuestiones propuestas por las partes. La notificación del laudo tendrá que hacerse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo; para el caso de que sea personal, se citará a las partes a una audiencia en donde el árbitro dará a conocer el laudo. Para el cumplimiento del laudo que condene a la Institución, la CONDUSEF le fijará un plazo de quince días hábiles contado a partir de la notificación, si la Institución Financiera no cumple en el tiempo señalado, la CONDUSEF enviará el expediente al Juez competente para su ejecución.

En consecuencia, corresponde a la CONDUSEF adoptar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los laudos dictados por ella misma, así como de aquellos emitidos por los árbitros propuestos por la CONDUSEF.

Para concluir este punto debemos entender por laudo, la decisión definitiva dictada por el árbitro para resolver el conflicto sometido al arbitraje. Esta resolución, es equivalente a la sentencia que se pronuncia durante un proceso jurisdiccional. El laudo, deberá ser firmado por el funcionario de la CONDUSEF autorizado para hacerlo de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias y acuerdos delegatorios respectivos.

3.5.2.2.- PROCEDIMIENTO ARBITRAL EN AMIGABLE COMPOSICIÓN.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas establece “que la voz amigable procede del latín *amicabilis*, que es lo amistoso, propio de amigos. Por lo tanto, ésta una forma de solucionar conflictos de intereses entre las partes por obra de terceros, sin sujetar sus procedimientos a normas de derecho preestablecidas y sin apearse para la

decisión más que a la equidad y la buena fe.”⁴⁶

En esta modalidad del juicio arbitral se fijan las cuestiones que deben ser objeto de arbitraje, la CONDUSEF tiene libertad de resolver el conflicto en conciencia a verdad sabida y buena fe guardada, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73 del la Ley de la materia. “Entendamos por conciencia y buena fe a la obligación de conducirse honrada y concienzudamente en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra del mismo”.⁴⁷ En consecuencia, se entiende que el árbitro puede dictar el laudo según las reglas de equidad y justicia.

El compromiso arbitral en amigable composición debe fijarse de común acuerdo y previa opinión de la CONDUSEF; deberá contener los requisitos referidos anteriormente para el procedimiento arbitral en estricto derecho, con la única diferencia que en éste, se hará constar que las partes optan por este tipo de procedimiento y que el árbitro tendrá facultades para decidir, sin necesidad de justificar sus puntos resolutivos, es decir, en equidad y como amigable componedor. En este tipo de arbitraje las reglas del procedimiento serán aquellas que las partes hayan decidido, o bien, aquellas que hayan elaborado para tales efectos.

El laudo arbitral en amigable composición y la ejecución del mismo sigue las mismas reglas señaladas para el caso del arbitraje en estricto derecho, sólo que en el laudo, no es necesario justificar sus considerandos y el árbitro sólo deberá cuidar que su resolución sea apegada a los principios de justicia o equidad, por lo que se resolverá en conciencia, verdad sabida y buena fe guardada.

Los procedimientos antes mencionados son los más importantes de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios

⁴⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, 13ª ed. México, Editorial Porrúa- UNAM, 1999, Tomo A-CH pag.150

⁴⁷ Ibidem. pag. 362.

Financieros lleva a cabo, ya que de estos se derivan otros más que analizaremos a continuación, por ser también parte importante de los procedimientos que se ventilan ante el Organismo antes citado. Dentro de ellos encontramos el Procedimiento previsto en el Título Séptimo Capítulo II de la Ley en comento (Recurso de Revisión), mismo que es precisamente el tema principal de nuestra Investigación.

3.5.3.- EL DICTAMEN TÉCNICO.

Otro de los procedimientos importantes para el usuario es la Emisión del Dictamen Técnico previsto en el artículo 68 fracción VII párrafo segundo de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Este proceso tiene lugar una vez que las partes culminaron el procedimiento conciliatorio a que se refiere el Título Quinto Capítulo I de la Ley antes citada.

El dictamen en comento, consiste en una opinión que emite la autoridad con respecto a la procedencia de la reclamación, misma que se va a dar siempre y cuando exista una solicitud por escrito del usuario y que dentro del caso concreto se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado; para emitir dicho Dictamen la autoridad podrá allegarse de todos los elementos que juzgue necesarios.

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

Si la Institución Financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emitirá el dictamen con los elementos que posea.

El dictamen contendrá una valoración técnico-jurídica elaborada con base en la

información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado.

La Comisión contará con un término de noventa días hábiles para expedir el dictamen correspondiente. El servidor público que incumpla con dicha obligación, será sancionado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Posteriormente, La Comisión entregará al reclamante, copia certificada del dictamen técnico, una vez que se haya cubierto el costo del mismo, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los Tribunales competentes, para que sea tomado en cuenta en el procedimiento respectivo.

Este proceso es de gran importancia para el usuario ya que en caso de no llegar a un arreglo conciliación, el usuario podrá ofrecer como prueba la opinión que emita este Organismo con respecto a la controversia plantada, que en su caso puede ser de ayuda para el juzgador al momento de resolver la problemática.

3.5.4.- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

Este procedimiento se encuentra previsto en el Título Séptimo Capítulo I "*De las Sanciones*", este apartado de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se refiere a las sanciones que se harán acreedoras las Instituciones Financieras en caso de cometer una infracción a la Ley en comento.

El procedimiento tiene inicio una vez que este Organismo con fundamento en el artículo 96 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, emplaza a la Institución de la que se trate a multa, esto es, emite un oficio en el que le otorga a dicha Institución un plazo para desvirtuar la infracción en la que incurrió, ya que dicho precepto legal prevé precisamente la

garantía de audiencia, una vez que se otorgó dicha garantía la autoridad procederá a estudiar todas y cada una de las peculiaridades del caso concreto como lo son:

- Las condiciones económicas de la Institución Financiera.
- La gravedad de la falta.
- Así como la necesidad de evitar reincidencias y prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en la Ley de la materia.
- Una vez analizadas minuciosamente las actuaciones del caso concreto esta Comisión procederá a determinar si la Institución Financiera se hizo acreedora o no a la sanción, en caso de que autoridad determine procedente la multa, esta tendrá que ser pagada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

3.5.5.- SOLICITUD DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN.

Otro de los procedimientos que se lleva a cabo en este Organismo es el establecido en los artículos 12 y 53 la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que otorga a esta Comisión Nacional competencia para requerir información y documentación a las instituciones financieras para el cumplimiento de las facultades que le confiere la Ley, entre las cuales se encuentran las previstas por las fracciones I y VI del artículo 11 de la Ley de la materia, que a la letra dicen: "La Comisión Nacional está facultada para: I. Atender y resolver las consultas que le presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia; ...VI. Proporcionar a los Usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre estos y las Instituciones Financieras. ...", y la establecida en el párrafo segundo del artículo 67 de la citada Ley que establece que: La Comisión Nacional podrá en todo momento solicitar a la Institución Financiera información, documentación y todos los elementos que considere pertinentes, siempre y cuando estén directamente relacionados con la reclamación, lo anterior con la finalidad de

orientar y asesorar a los usuarios de servicios financieros pero de manera independiente al procedimiento administrativo de conciliación dispuesto por el Título Quinto, Capítulo I de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

3.5.6.- PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN.

Por último, la substanciación del recurso de revisión para efecto de nuestra investigación es el mas importante, al ser este en donde radica la problemática que originó el presente trabajo de investigación, pero únicamente en este momento haremos mención de que el recurso de revisión, se encuentra regulado por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en su Capítulo II del Título Séptimo denominado "De las Sanciones y del Recurso Administrativo" artículo 99 al 106 del ordenamiento legal antes señalado, ya que entraremos a un estudio más profundo en nuestro capítulo final.

CAPÍTULO IV

LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como vimos en los capítulos anteriores la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica, tiene que llevar a cabo un conjunto de tramites con la finalidad de satisfacer el interés general, los cuales deben de reunir los requisitos mínimos de legalidad que señale la ley o el reglamento aplicable al caso en concreto, para lo cual en nuestro país fue creado un ordenamiento legal con la finalidad de unificar criterios en relación a los procedimientos administrativos denominado LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

4.1.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En nuestro país, los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada y de los órganos de la Administración Pública Paraestatal son regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que uno de los puntos fundamentales dentro de este tema de investigación, es que la función administrativa en nuestro país se regula por múltiples leyes y, a pesar de esta ley, algunas instancias de la Administración Pública Federal, todavía adolecen de lentitud en muchos de sus tramites de ahí la problemática que se vive en la substanciación del recurso administrativo de revisión previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros..

Es por ello que a continuación expondremos algunos de los puntos importantes que se tomaron en cuenta para la creación de Ley Federal del Procedimiento Administrativo, para posteriormente exponer a fondo la problemática planteada.

En México, cientos de Leyes y reglamentos establecen procedimientos administrativos en diversas materias, situación que originó que desde 1992 se

estudiara la necesidad de una Ley que aglutinara los principios rectores del procedimiento administrativo.

La iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, hizo un énfasis en la necesidad de reconocer la existencia de actos administrativos generales, al fijar los principios y requisitos para su expedición y validez, toda vez que en las últimas décadas se había observado que los Órganos que Integraban la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada, habían dictado reglas, resoluciones, ordenes y disposiciones de carácter general dirigidas a un número indeterminado de personas, como instrumentos para lograr una mejor aplicación de la Ley que corresponde a su ámbito de competencia. Razón por la cual la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, en abril de 1992, acordó integrar un grupo de trabajo formado por representantes de los tres poderes de la unión con el propósito de preparar un proyecto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, buscando principalmente que se comprendiera de manera integral el sistema institucional del Derecho Mexicano, para valorar los actos administrativos y fijar sus requisitos, esto es, cuándo era válido emitirlos, sin invadir la competencia legislativa y reglamentaria de los poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos son instrumentos para la aplicación de la Ley y estos deben ser normados por una Ley General.

En la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley antes citada, que se presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se propuso que fuera aplicable a toda la Administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación al Banco de México, Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, Fideicomisos públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a estas, así como a la materia fiscal, de responsabilidad de servidores públicos y de competencia económica, lo anterior en razón de las funciones que se les tienen encomendadas por la propia Constitución Federal,

mismas que se encuentran descritas en sus leyes y diversos ordenamientos, toda vez que sus actividades quedan encuadradas más en el ámbito de las relaciones jurídico–privadas, de carácter civil o mercantil y no en actividades netamente administrativas.

Asimismo, se planteó la necesidad de contar con un ordenamiento legal que previera un procedimiento para regular la actuación de la Administración Pública Federal mediante principios aplicables a todos los órganos que la integraran, en el marco de un procedimiento general “tipo”, a fin de asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr de este modo la justicia administrativa que en ese momento se había visto menguada por la anarquía legislativa que prevalecía en el ámbito legislativo, esencialmente por la pluralidad de procedimientos establecidos en las diversas leyes, en varias ocasiones contradictorios provocando con ello inseguridad jurídica en los gobernados.

Una vez llevado el análisis respectivo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de agosto de 1994 y entro en vigor el primero de junio de 1995, con el objeto de brindar una certeza y seguridad jurídica en las relaciones de la Administración Pública y los particulares, de conformidad a los siguientes puntos:

- Simplificar los tramites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal presentan los particulares.
- Unificar los procedimientos de forma congruente y sistemática, es importante decir que se pretende unificar los principios fundamentales que se encontraban dispersos en algunas leyes como lo es la competencia, y los elementos del acto administrativo.

En resumen, es claro que el fin primordial para la cual fue creada la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es el lograr una uniformidad en materia administrativa, debido a las múltiples leyes que regulan la actividad de los administrados; la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar

ante la administración; ineficiencias; en muchos casos duplicidad de funciones; inseguridad e indefensión jurídica que aún subsisten en algunas instancias de la administración pública, que colocaban a los administrados en una situación difícil.

En ese tenor consideramos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debe aplicarse de manera supletoria a lo no previsto en Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros al tratarse de una instancia administrativa, sin embargo, se da la problemática actualmente que la primera de ellas en apariencia excluye la materia financiera, situación que a causado una incertidumbre tanto a los usuarios como a las propias instituciones financieras, al no saber cual es el ordenamiento legal aplicable de forma supletoria a las lagunas de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y que a generado un gran carga de trabajo al área de revisión.

En efecto, dicha controversia se agrava mas al momento de substanciar el recurso de revisión, toda vez que precisamente es el recurso de revisión el instrumento con el que cuentan las partes para impugnar los actos emitidos por esta Comisión Nacional, cuando estos consideren que existe una ilegalidad manifiesta, que se hará valer por escrito, en el que el recurrente expresará los agravios que le cause la resolución recurrida y aportara todos lo elementos o pruebas que crea convenientes, por su parte, la Autoridad revisora correspondiente tiene la finalidad primordial de analizar dicho medio de impugnación y determinar si el acto emitido por ésta autoridad fue dictado conforme a derecho o no, en virtud de lo anterior, es importante señalar en este momento los artículos referentes al ámbito de aplicación de dicho ordenamiento legal y principios generales, así como lo relacionado al recurso administrativo de revisión, lo anterior, en razón a que dichos puntos son los que nos interesan para dilucidar la problemática planteada.

"LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TITULO PRIMERO

Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales

CAPITULO UNICO

Artículo 1 .- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

“Artículo 2.- Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente”

De la lectura de los preceptos legal antes citados se aprecia, en primer lugar que la Ley en comento excluye de su ámbito de aplicación a diversas materias, entre ellas la materia financiera, así como un tema importante que es la supletoriedad, sin embargo dicha situación como se dijo anteriormente en su momento se analizará.

Por último, en lo que respecta al Recurso Administrativo, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo prevé como único recurso administrativo, el de revisión, derogando todos los recursos administrativos previstos en las diferentes leyes administrativas que regula este ordenamiento, se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden aquellas resoluciones que pudieran poner fin al procedimiento administrativo; para ello la propia Ley señala con detalle y precisión el plazo para su interposición, los requisitos en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso.

4.2.- SUPLETORIEDAD.

Una vez hecho el análisis de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y algunas de sus características, es trascendental ahora hablar de la figura jurídica de la supletoriedad, para entender en que momento surte efectos y cuales son sus principales características, lo anterior, para entrar a fondo de la problemática que tiene la CONDUSEF, al momento de substanciar el recurso de revisión.

4.2.1.- CONCEPTO.

Se entiende por supletoriedad el recurso que una Ley concede al intérprete previendo la posibilidad de que alguna de sus hipótesis pueda generar una con secuencia desprovista de solución en su texto y consiste en señalar específicamente cual es la segunda o la tercera Ley que se aplicará en el caso en concreto, por considerar que son con las cuales tiene mayor

afinidad.⁴⁸

En otras palabras, la supletoriedad es la figura jurídica en la que una ley complementaria se aplica a otra, generalmente se observa de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general, ya que ésta fija los principios aplicables a la regularización de la Ley suplida.

Por su parte el Poder Judicial de la Federación establece que la supletoriedad de las normas opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de Leyes para determinar sus particulares.

Para entender mejor la figura jurídica de la Supletoriedad a continuación transcribiremos algunas Tesis sustentadas por nuestros mas altos Tribunales.

“SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 124/92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo en revisión 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda

⁴⁸ DAVALOS MEJIA, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito, 2^a ed. México, Oxford 2001, T. II, pag. 573.

Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Villagómez Gordillo en sustitución de la Magistrada Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Arellano Hobelsberger.

Amparo directo 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ma. Elisa Delgadillo Granados."⁴⁹

"SUPLETORIEDAD. La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 898/94. Hugo Jaime García. 11 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

Amparo directo 842/94. Designa, S.A. 4 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada."⁵⁰

"SUPLETORIEDAD DE UNA LEY A OTRA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra, son a saber: 1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; 2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; 3.- Que no obstante la existencia de esta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, y 4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no

⁴⁹.- Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo 76, abril de 1994, página 33, IUS 2004, C.D.

⁵⁰ Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo XV-II, febrero de 1995, página 563, IUS 2004, C.D.

contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO
Amparo en revisión 44/96. Elsa Blomeier Eppen. 27 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Daniel Cabello González.
Véase: Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo II, Agosto, Segunda Sala, tesis LXXI/95, página 272.⁵¹

"LEY, SUPLETORIEDAD DE LA. La supletoriedad de la ley implica que la ley suplida regula deficientemente una determinada institución jurídica que si se encuentra prevista en la ley suplente, por lo que no puede haber supletoriedad cuando el ordenamiento legal suplido no contempla la figura jurídica de que se trata.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 320/95. María Celia Salcido Herrera y otras. 17 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Campuzano Medina. Secretario: David Fernando Rodríguez Pateén.⁵²

"SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada

⁵¹ Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, tomo III, abril de 1996, página 480, IUS 2004, C.D.

⁵² Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, tomo IV, septiembre de 1996, página 671, IUS 2004, C.D.

a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 173/91. María Verónica Rebeca Juárez Mosqueda. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Amparo directo 983/95. Guillermina Luna de Rodríguez. 18 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 1103/95. Afianzadora Lotonal, S.A. 1o. de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 1233/96. Nacional Financiera, S.N.C. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

Amparo en revisión 1523/96. Jaime Levy Alcahe. 24 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada."⁵³

En ese sentido, podemos determinar que, la supletoriedad de la ley solo surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga con relación a dicha institución jurídica.

Así pues, para que exista supletoriedad de unas normas respecto de otras, deben existir ciertos requisitos, los cuales son los siguientes:

- a) Remisión expresa de la ley suplida. Es decir que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el ordenamiento supletorio;

⁵³ Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca, tomo V, enero de 1997, página 374, IUS 2604, C.D.

- b) Orden y Prioridad. Cuando la ley especial contiene ya una disposición concreta, no se debe aplicar supletoriamente ningún ordenamiento legal.
- c) Aplicación supletoria solo en caso de omisión. Significa que cuando exista ya regulada una figura jurídica en el ordenamiento legal, pero no es clara o precisa esta regulación, se acudiría a la ley supletoria, en la que sí se regula específicamente.
- d) La coincidencia. La figura jurídica que se pretende suplir debe estar contemplada en ambos ordenamientos.
- e) Excepción al principio de remisión expresa en la ley suplida. Cuando no se señale la supletoriedad se puede recurrir a otros ordenamientos, siempre que no contravengan las normas esenciales que rijan la ley suplida.

Es de señalar que no es posible aplicar un ordenamiento o costumbre derogados, al ser este un principio esencial que rige la supletoriedad, prescrito en nuestra Constitución Política, en su artículo 14 que a la letra dice:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Asimismo, cabe advertir que ante la falta de uno de estos requisitos, no puede

operar la supletoriedad de una legislación en otra.

Una vez determinados los puntos que forman la base de nuestra investigación, ahora entraremos en la problemática que nos interesa.

4.3.- ANÁLISIS JURÍDICO DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL CAPITULOS II DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.

Antes de dar inicio al análisis del recurso de revisión previsto en el capitulo II de la Ley de la Materia en estudio, vamos a definir que es el recurso administrativo con la finalidad de tener un panorama más amplio de la figura jurídica sobre la que versa nuestra investigación.

4.3.1.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

Algunos tratadistas definen al recurso administrativo como:

“El medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una actividad cualquiera, siendo esta acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde”⁵⁴

Por su parte, Agustín A. Gordillo refiere que los recursos en sentido amplio son: “Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública”.⁵⁵

Emilio Margain Manatou argumenta “que es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por

⁵⁴ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 3ª ed., México, Editorial Porrúa 1996. pag 56

⁵⁵ idem

violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."⁵⁶

Otro concepto importante, que a nuestro parecer es muy preciso es que el Recurso Administrativo es un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado.⁵⁷

De lo anterior concluimos que el Recurso Administrativo constituye un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad, para hacer valer sus inconformidades con respecto a los actos que emitan las autoridades administrativas y que a su consideración se encuentre emitidos en forma ilegal.

Asimismo, resulta claro que uno de los medios de control mas efectivos con que cuenta la administración pública, es el recurso administrativo, por lo que a continuación mencionaremos algunos elementos indispensables para la existencia del recurso

Los elementos de los Recursos Administrativos pueden clasificarse en esenciales y secundarios mismos que se definen de la siguiente forma:

Esenciales: Son aquellos que determinan la existencia del recurso y que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos, los cuales son los siguientes:

*Que el Recurso esté contemplado en una Ley.

⁵⁶ ibidem, Pág. 57

⁵⁷ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, México 1997, Editorial Porrúa, pag. 99.

*Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso.

*Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo.

*Que afecte un derecho al recurrente.

*Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución.

Secundarios: No es necesario que se cumplan para que el recurso sea procedente.

El Recurso Administrativo no es una figura legal exclusiva de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, sino se encuentra previsto en varias disposiciones legales en las cuales recibe diversas denominaciones algunas de las cuales son las siguientes:

- Ley Federal del Procedimiento Administrativo, (Recurso de Revisión).
- Ley de Coordinación Fiscal, (Recurso de Inconformidad).
- Ley del Seguro Social, (Recurso de Inconformidad).
- Ley Federal de Protección al Consumidor, (Recurso de Revisión).
- Ley del Banco de México, (Recurso de Reconsideración).
- Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, (Recurso de Reconsideración).
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (Recurso de Revocación).

Visto lo anterior, nos enfocaremos ahora al Recurso de Revisión previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

4.3.2.- EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE LA CONDUSEF.

El Recurso de Revisión previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, tiene una gran importancia dentro de los Procedimientos previstos en la Ley en comento, toda vez que como vimos

anteriormente, va a ser precisamente este el que va a regular que los actos que emita la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros sean en todo momento apegados a Derecho y de esta forma proporcionar a los usuarios la confianza y credibilidad en el Organismo.

Como ya lo indicamos en nuestro capítulo anterior, el Recurso de Revisión se encuentra regulado por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en su Capítulo II del Título Séptimo denominado "De las Sanciones y del Recurso Administrativo" artículos 99 al 106 del ordenamiento legal antes señalado.

Capítulo II

DE LA SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO

ARTÍCULO 99.- *Procede el recurso de revisión contra aquellas resoluciones dictadas fuera del procedimiento arbitral que pongan fin a un procedimiento, o bien, cuando a través de las mismas se imponga una sanción.*

La interposición del recurso de revisión será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

ARTÍCULO 100.- *El recurso de revisión se interpondrá dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Se presentará ante la autoridad que dictó la resolución correspondiente y será resuelto por el Presidente o por el área de la Comisión Nacional que éste determine.*

ARTÍCULO 101.- *La interposición del recurso de revisión suspenderá la resolución impugnada. La suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:*

I. Que la solicite el recurrente;

- II. Que el recurso haya sido admitido;*
- III. Que de otorgarse no implique la continuación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta Ley;*
- IV. Que no afecten intereses de terceros en términos de esta Ley, salvo que se garanticen éstos en el monto que fije la Comisión Nacional, y*
- V. Que se acompañe el documento que acredite el otorgamiento de una garantía por el monto equivalente a lo reclamado.*

ARTÍCULO 102.- *En el escrito en que la parte afectada interponga el recurso, deberán expresarse el acto impugnado y los agravios que el mismo cause, y se acompañarán u ofrecerán, según corresponda, las pruebas que al efecto se consideren convenientes.*

ARTÍCULO 103.- *Si se ofrecen pruebas que ameriten desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de cinco días hábiles ni mayor de diez para tal efecto. La autoridad podrá allegarse los elementos de convicción que considere necesarios. Concluido el periodo probatorio, la autoridad resolverá dentro de los cinco días hábiles siguientes.*

ARTÍCULO 104.- *Cuando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieran las pruebas, se tendrán por no ofrecidas. La resolución del recurso de revisión podrá desechar, confirmar, mandar 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.*

ARTÍCULO 105.- *En el caso de que se confirme la resolución recurrida, la multa impuesta se actualizará de conformidad con lo previsto por el Código citado en el artículo 97. Las multas impuestas*

no se actualizarán por fracciones de mes.

ARTÍCULO 106.- *Contra la resolución emitida para resolver el recurso de revisión no procederá otro.*

Dentro de los requisitos que marcan dichos preceptos legales para su interposición tenemos los siguientes:

a).- En primer lugar, que el recurso de revisión únicamente se interpondrá contra aquellos actos que pongan fin a un procedimiento, o bien, cuando a través de las mismas se imponga una sanción, sin embargo, hoy en día se da una problemática de interpretación con respecto a dicha situación, toda vez que resulta que con fecha 12 de mayo de 2005, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, dentro de los cuales se encuentra lo establecido en el artículo 99 que decía:

“Artículo 99.- En contra de las resoluciones de la Comisión Nacional dictadas fuera del procedimiento arbitral, con fundamento en las disposiciones de esta Ley, se podrá interponer por escrito recurso de revisión.

Para quedar como sigue:

*“Artículo 99 .- Procede el recurso de revisión contra aquellas resoluciones dictadas fuera del procedimiento arbitral **que pongan fin a un procedimiento**, o bien, cuando a través de las mismas se imponga una sanción.”.*

Pero con fecha siete de julio de dos mil cinco, se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma propuesta por el Senador David Jiménez al citado

artículo 99, surgiendo un error técnico, toda vez que dicho decreto fue publicado de la siguiente forma:

“Se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 99 en los siguientes términos:

UNICO.- Se adiciona un párrafo al artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Artículo 99.- En contra de las resoluciones de la Comisión Nacional dictadas fuera del procedimiento arbitral, con fundamento en las disposiciones de esta Ley, se podrá interponer por escrito recurso de revisión.

La interposición del recurso de revisión será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Por lo anterior, es evidente que la finalidad de la reforma publicada el siete de julio de dos mil cinco es la de precisamente el **adicionar** un párrafo al artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y no la de modificar el primer párrafo, que como ya se dijo anteriormente fue reformado mediante decreto publicado el doce de mayo de dos mil cinco en el Diario Oficial de la Federación, circunstancias que en la actualidad es un conflicto de interpretación pero que no perjudica en nada a nuestra investigación, en virtud de que la misma versa sobre la substanciación y resolución de medio de impugnación en comento, y no de la supletoriedad a la que se deberá de remitir en cuanto a lo no previsto en la Ley de la materia, situación que es precisamente a la que se trata de dar solución en el presente trabajo de investigación, una vez aclarado dicho acontecimiento proseguiremos con el estudio de los requisitos que marca el medio de impugnación materia de nuestro estudio.

b).- Que dicho recurso se interpondrá dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

c).- Deberá ser presentado ante la autoridad que dictó la resolución correspondiente.

d).- Que el escrito en que la parte afectada interponga el recurso, deberá de expresarse el acto impugnado y los agravios que el mismo cause.

e).- Al escrito de revisión se acompañaran u ofrecerán, según corresponda las pruebas que al efecto se consideren convenientes.

f).- Que la interposición del recurso de revisión suspenderá la resolución impugnada

En estos términos el Recurso de Revisión previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros solamente procede en los siguientes casos:

- Cuando se trate de un acuerdo que declare improcedente una reclamación.
- La resolución que tenga por desistido al usuario por inasistencia a la audiencia de conciliación.
- El acuerdo en donde se declare agotado el procedimiento conciliatorio y se dejen a salvo los derechos de las partes.
- El acuerdo por el que se decrete la procedencia o improcedencia de ordenar el registro del pasivo contingente o la constitución de la reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, según sea el caso.
- La emisión de un Dictamen técnico, así como la negativa del mismo por falta de elementos.

- La imposición de una multa.

Sin embargo en la practica al momento de interponer el recurso de revisión también impugnan diversos actos de procedimiento como son:

- Oficios Citatorios.
- Acuerdos de Audiencia de Conciliación.
- La solicitud de documentos que no tienen relación con la problemática planteada.
- Computo de términos.
- Emplazamiento a multa.
- Requerimiento de información a efecto de emitir el Dictamen Técnico.

Una vez examinado lo anterior, en apariencia es claro cual es el objetivo del recurso de revisión y, cuales en nuestro caso en particular son los actos por los que se puede interponer dicho recurso.

Sin embargo en la practica se torna distinto, toda vez que al momento de presentarse el medio de impugnación antes citado, surge la siguiente pregunta: ¿En cuanto a lo no previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que legislación es la aplicable para la substanciación del recurso de revisión?, lo anterior, partiendo de que la Ley de la materia en lo que respecta al procedimiento de conciliación únicamente prevé la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación en lo que respecta a las notificaciones, pero hace una exclusión mencionando que dicha disposición no aplica a las notificaciones ni resoluciones dictadas dentro del procedimiento de conciliación y arbitraje seguidos conforme a la Ley.

Tomando en cuenta dicha situación a continuación expondremos la problemática actual en la substanciación del recurso de revisión.

4.3.3.- PROBLEMÁTICA ACTUAL EN LA SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN.

Como lo mencionamos anteriormente el punto donde inicia la problemática que nos atañe es que Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en su artículo 7° únicamente prevé la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación en lo que respecta a las notificaciones, pero hace una exclusión mencionando que dicha disposición no aplica a las notificaciones ni resoluciones dictadas dentro del procedimiento de conciliación y arbitraje seguidos conforme a la Ley.

Situación que a causado un conflicto de interpretación por parte de la Dirección de Recursos de la Comisión Nacional al proyectar las resoluciones de los recursos y de incertidumbre jurídica por parte de los usuarios de servicios financieros y las propias instituciones, al momento de presentar su recurso de revisión, lo anterior, en razón de que algunos de los recurrentes consideran que lo que aplica supletoriamente en cuanto a la substanciación del recurso de revisión es lo que establece el Código de Comercio y otros que debe aplicarse la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, sin que exista aun algún razonamiento lógico-jurídico que defina dicha problemática, que ah provocado la acumulación de un importante rezago en lo que respecta a las resoluciones de dicho medio de impugnación, por la constante interposición de recursos en contra de actos de la CONDUSEF.

En la practica la Dirección de Recursos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuario de Servicios Financieros, ha llegado a la determinación de aplicar supletoriamente el Código de Comercio, partiendo del hecho de que las controversias que se ventilan ante la Comisión Nacional, derivan de los servicios u operaciones que proporciona el Sector Financiero en nuestro país y por lo tanto consideran que los actos que emite la CONDUSEF versan sobre la materia financiera, asimismo, aducen que la propia Ley Federal del Procedimiento Administrativos en su artículo primero excluye de su ámbito de aplicación, a la materia financiera y no establece ningún artículo que haga

referencia a la CONDUSEF.

No obstante ello, dicha situación no ha quedado del todo firme toda vez se han dado diversos cumplimientos por parte de los Juzgados de Distrito en materia Administrativa y los Tribunales Colegiados en materia Administrativa con respecto a la aplicación supletoria de uno u otro ordenamiento legal, sin que hasta la fecha se establezca cual es el aplicable supletoriamente a la substanciación del recurso de revisión.

En nuestro caso particular no consideramos que se deba aplicar de forma supletoria el Código de Comercio, toda vez que si hacemos un análisis de los actos que fueron materia de recurso de revisión en 2004 y lo que va de 2005, nos daremos cuenta que se impugnan siempre vía recurso de revisión los efectos y requisitos de los actos administrativos que emite la CONDUSEF, que afectan la esfera jurídica de las Instituciones Financieras y de los Usuarios de Servicios Financieros, por tal motivo, si bien es cierto que las controversias que se ventilan ante la Comisión Nacional, derivan de los servicios u operaciones que proporciona el Sector Financiero, también lo es, que los procedimientos que se llevan a cabo ante la CONDUSEF son indudablemente administrativos, tan es así, que no existen facultades para estudiar el fondo de las controversia planteadas, ni para valorar ningún tipo de documental, por lo tanto, si en la exposición de motivos de Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de la que se hizo referencia en párrafos anteriores, se planteó la necesidad de contar con un ordenamiento legal que previera un procedimiento para regular la actuación de la Administración Pública Federal mediante principios aplicables a todos los órganos que la integraran, a fin de asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr de este modo la justicia administrativa, se deduce claramente que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se debe aplicar de manera supletoria al recurso de revisión previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ya que estamos hablando de la función de un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal, CONDUSEF.

Es importante, hacer mención en este momento de la información proporcionada por la Dirección de Recursos de la CONDUSEF, para darnos cuenta cuales son los actos administrativos que mas se impugnan vía recurso de revisión y la importancia que tiene el recurso de revisión en la CONDUSEF ya que dicho procedimiento va a regular que los actos que emita la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros sean en todo momento apegados a Derecho y de esta forma proporcionar a los usuarios la confianza y credibilidad en el Organismo, de ahí la necesidad de establecer en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios un artículo que establezca claramente que en lo no provisto en el citado ordenamiento legal se aplicara supletoriamente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

A continuación, presentaremos un listado de algunos de los actos que fueron materia de recurso de revisión en lo que fue dos mil cuatro y los meses de enero de marzo de dos mil cinco, para darnos cuenta que las multas, los citatorios a audiencia de conciliación y los acuerdo en audiencia de conciliación son los que mayormente se impugnan, lo que nos lleva a entender que la inconformidad versa en lo que respecta a los actos que emite directamente la CONDUSEF en ejercicio de sus funciones como un ente administrativo descentralizado de la Administración Pública Federal y no tanto con respecto al fondo de los asuntos que podría ser el aspecto financiero, por lo que es evidente que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo fue creada para subsanar los problemas de los procedimientos administrativos, en ese tenor dicho ordenamiento legal es el que debe aplicarse de forma supletoria y no tanto el Código de Comercio como hoy en día lo hace la Dirección de Recursos de la CONDUSEF. Máxime, cuando los actos que emite la Comisión Nacional reúnen los elementos esenciales que deben prevalecer en los actos administrativos.

DIRECCION GENERAL CONTENCIOSA
DIRECCION DE RECURSOS
RECURSOS DE REVISION
(AÑO 2004)

TOTAL DE RECIBIDOS	796
POR MATERIA:	
Bancos	404
Seguros	292
Fianzas	56
Afores	30
Soc. Financieras de Objeto Limitado	4
Sociedades de Inversión	4
Sociedades Operadoras de Soc. de Inversión	3
Casas de Bolsa	1
Pensiones	1
Uniones de Crédito	1
POR ACTO RECLAMADO	
Multa	273
Citatorio a Junta	139
Acuerdo en audiencia	104
Pasivo	91
Reserva	89
Requerimiento de Informe	39
Reclamación Improcedente	28
Acuerdo Administrativo	12
Oficio Administrativo	9
Dictamen Técnico	5
Emplazamiento a Multa	2
Negativa de Dictamen	2
Negativa de Reserva	2
Negativa de Pasivo	1
TOTAL DE RESUELTOS	795
TIPO DE RESOLUCION	
Confirmando	389
Revocando	345
Desechando	33
Revocando en Cumplimiento de Ejecutoria	11
Sin Materia	8
Confirmando en Cumplimiento de Ejecutoria	6
No Presentado	2
Desistimiento del Recurso	1

DIRECCION GENERAL CONTENCIOSA
DIRECCION DE RECURSOS
RECURSOS DE REVISION

(E N F R O 2 0 0 5)

TOTAL DE RECIBIDOS	57
POR MATERIA:	
Bancos	29
Seguros	22
Sociedades Financieras de Objeto Limitado	3
Fianzas	2
Afores	1

POR ACTO RECLAMADO	
Multa	19
Pasivo	10
Citatorio a Junta	9
Acuerdo en Audiencia	6
Reserva	3
Acuerdo Administrativo	3
Reclamación Improcedente	3
Dictamen Técnico	2
Requerimiento de Informe	1
Oficio Administrativo	1

TOTAL DE RESUELTOS	77
TIPO DE RESOLUCION	
Confirmando	41
Revocando	32
Desechando	2
No presentado por falta de firma	1
Confirmando en Cumplimiento de Ejecutoria	1

DIRECCION GENERAL CONTENCIOSA
DIRECCION DE RECURSOS
RECURSOS DE REVISION
(FEBRERO 2005)

TOTAL DE RECIBIDOS	65
POR MATERIA:	
Seguros	33
Bancos	27
Fianzas	3
Casas de Bolsa	1
Sociedades Op. De Sociedades de Inversión	1

POR ACTO RECLAMADO	
Multa	20
Citatorio a Junta	15
Acuerdo en Audiencia	10
Reserva	10
Pasivo	3
Reclamación Improcedente	2
Requerimiento de Informe	2
Acuerdo Administrativo	1
Negativa de Dictamen Técnico	1
Emplazamiento a Multa	1

TOTAL DE RESUELTOS	86
TIPO DE RESOLUCION	
Confirmando	40
Revocando	36
Confirmando en Cumplimiento de Ejecutoria	4
Desechando	3
Sin Materia	3

DIRECCION GENERAL CONTENCIOSA
 DIRECCION DE RECURSOS
 RECURSOS DE REVISION
 (MARZO 2005)

TOTAL DE RECIBIDOS		58
POR MATERIA		
Seguros		26
Bancos		22
Fianzas		6
Afores		2
Pensiones		1
Sociedades Op. De Sociedades de Inversión		1

POR ACTO RECLAMADO	
Multa	24
Citatorio a Junta	10
Acuerdo en Audiencia	10
Pasivo	7
Reclamación Improcedente	2
Requerimiento de Informe	2
Reserva	1
Acuerdo Administrativo	1
Oficio Administrativo	1

TOTAL DE RESUELTOS		80
TIPO DE RESOLUCION		
Confirmando		37
Revocando		33
Desechando		7
Sin Materia		2
Revocando en Cumplimiento de Ejecutoria		1

4.4.- LA NECESIDAD DE ADICIONAR UN ARTÍCULO AL TÍTULO SÉPTIMO, CAPÍTULO II (DE LA SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN) DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, PARA ESTABLECER LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como se estableció en los puntos anteriores la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, fue creada para cumplir con una finalidad primordial que es el brindar una certeza y seguridad jurídica en las relaciones de la Administración Pública y los particulares, en ese sentido, si el artículo primero y segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen claramente lo que a la letra dice:

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Artículo 2.- Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente."

Es evidente que el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye su aplicación directa en la materia financiera, si embargo en su artículo 2º, regula su aplicación supletoria, respecto de las diversas leyes administrativas, sin que excluya las leyes en materia financiera, esto es de la interpretación de las anteriores disposiciones, se desprende que la ley de que se trata establece dos sistemas distintos para su aplicación:

- El de aplicación directa y general; y
- El de aplicación supletoria.

En el primer caso, el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que tiene aplicación general y directa aún para leyes que contienen procedimientos determinados. Igualmente se aplica de manera directa, sin exclusión de las materias de competencia, prácticas desleales de comercio internacional y financiera respecto del título tercero A, referente a "la Mejora Regulatoria". Lo anterior significa que las autoridades administrativas para llevar a cabo sus funciones pueden apoyar sus actos en los preceptos de la mencionada ley.

Este es el caso de asuntos que no son propiamente de naturaleza procedimental, sino de carácter sustantivo como el de los requisitos y modalidades del acto administrativo y de sus secuelas procedimentales y todo lo referente a mejora regulatoria.

En estos supuestos, es enteramente aplicable la Ley que nos ocupa, ya que las normas que contiene se refieren asuntos generales y de aplicación directa, pues se trata de asuntos sustanciales como el referido tema de los requisitos y efectos de los actos emitidos por la CONDUSEF.

En una situación semejante se encuentran, un número importante de normas de dicha ley que regulan asuntos enteramente procedimentales.

A nuestro juicio, la citada Ley es aplicable a los procedimientos administrativos en sus aspectos de formalidades esenciales, aún cuando las leyes administrativas específicas señalen procedimientos determinados, ya que esa fue la intención del legislador, unificar el procedimiento administrativo en general, tal y como se desprende de la cita de la exposición de motivos:

“Salvo la materia fiscal, hoy en día existe una anarquía legislativa en el ámbito administrativo respecto de tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fija sus propios principios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una inseguridad jurídica. Es también innegable que por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la Administración Pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en el marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa”

también debe haber una aplicación directa de las reglas de la Ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1º, en los siguientes asuntos procedimentales:

- a). Formalidades esenciales de los procedimientos;
- b). Reglas básicas de inicio, desarrollo, conclusión y extinción de los procedimientos
- c). Actos procesales condicionantes, como son todos los relativos a los

procedimientos de notificación de resoluciones; tipos y formalidades de estas; momento para que surtan efectos, etc; y

d). Medios de defensa uniformes, en particular el recurso en sede administrativa.

En todos estos aspectos la ley que nos ocupa es aplicable de manera directa y general, es decir, se sigue el primer sistema de aplicación que hemos mencionado. En cambio, debe precisarse el alcance de aplicación de lo dispuesto por el artículo 2º de dicha ley, que se refiere a la figura de la suplencia, esto es, el segundo mecanismo de aplicación de la ley.

Al efecto en diversas tesis emitidas por el Poder Judicial Federal (que ya se citaron anteriormente), se ha sostenido que la aplicación supletoria de una norma opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, esta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

Asimismo, se ha sostenido que los requisitos para que opere el sistema de aplicación supletoria de una ley respecto a otra, se pueden resumir de la siguiente manera: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante es a previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

En ese orden de ideas, para que opere el sistema de aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las diversas leyes administrativas, basta que se cumpla con los supuestos antes mencionados;

sin que se pueda limitar esa aplicación a determinados aspectos de la ley y a determinadas materias.

Ahora bien, si bien llama la atención que el régimen de supletoriedad establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es singular ya que la norma general e integradora es la que prevé su aplicación supletoria a las diversas leyes administrativas, lo cierto es que fue el propio legislador el que determinó ese régimen, por ser el único medio posible de lograr el propósito integrador, ante el universo de leyes administrativas existentes en nuestro sistema jurídico.

En ese sentido, lo cierto es que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por disposición expresa de su artículo 1º, no puede aplicarse en forma directa a la materia financiera, salvo su Título Tercero A; sin embargo en atención a lo dispuesto por el artículo 2º de la mencionada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la misma es de aplicación supletoria a todas las materias administrativas federales, incluidas las emitidas en materia financiera.

Asimismo, es importante destacar que a nuestro juicio la única forma congruente y armónica de interpretar los artículos 1º y 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es como quedó desarrollado en líneas anteriores, es decir, que en el primero se regula el sistema de aplicación directa a todos los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada y a los organismos descentralizados, excluidas ciertas materias, y en el segundo, se establece el sistema de aplicación supletoria respecto de todas las leyes administrativas, incluidas las que se refieren a materias excluidas por el artículo 1º de la ley en cita.

Sirve de apoyo a lo anterior, los criterios sustentados por el Poder Judicial Federal:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY RELATIVA INCLUYE TANTO LA

SUSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS PROCEDIMIENTOS, LAS RESOLUCIONES Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMO EL DE SUPLETORIEDAD.

De los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se advierte, por una parte, que el ordenamiento es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal, así como a los actos de autoridad de los organismos descentralizados, con excepción de las materias expresamente excluidas y, por la otra, que también es aplicable, pero en forma supletoria, a las diversas leyes administrativas. Así pues, el ámbito de aplicación de la ley que nos ocupa incluye tanto la sustitución del régimen de los procedimientos, las resoluciones y los actos administrativos de la administración pública federal, como la supletoriedad de las diversas leyes administrativas.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Clave: I.4o.A. , Núm.: 375 A

Revisión fiscal 278/2002. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas. 16 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.

Revisión fiscal 296/2002. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas. 30 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

Materia: Administrativa Tipo: Tesis Aislada⁵⁸

“SUPLETORIEDAD. RÉGIMEN ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El régimen de supletoriedad que establece el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es singular, pues, a diferencia del clásico, no es la norma especial la que prevé la aplicación de la norma supletoria, sino que una norma general e integradora, como la que nos ocupa, es la que, por disposición expresa del legislador, prevé la aplicación supletoria del

⁵⁸ Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, tomo XVII, abril de 2003, página 1121, .US 2004, C.D.

ordenamiento al que pertenece, a las diversas leyes administrativas federales.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Clave: I.4o.A. , Núm.: 376 A

Revisión fiscal 278/2002. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas. 16 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.

Revisión fiscal 296/2002. Subdirector de Recursos Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas. 30 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

Materia: Administrativa

Tipo: Tesis Aislada⁵⁹

Visto lo anterior, es claro que a las disposiciones que regulan el recurso de revisión previsto por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, le son aplicables de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien es de hacer notar que en ambas legislaciones se regula el recurso de revisión como lo definimos anteriormente, “un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad, para hacer valer sus inconformidades con respecto a los actos que emitan las autoridades administrativas y que a su consideración se encuentre emitidos en forma ilegal”, consecuentemente se trata de la misma figura jurídica.

Así también, sus elementos esenciales se cumplen en ambos recursos:

- Que el recurso esté contemplado en ley.- En el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se contempla el

⁵⁹ Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, tomo XVII, abril de 2003, página 1142, IUS 2004, C.D.

recurso de revisión; del mismo modo en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se contempla el recurso de revisión.

- Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso.
- Que exista autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo.- El artículo 100, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, establece: *“Se presentará ante la autoridad que dictó la resolución correspondiente y será resuelto por el Presidente o por el área de la Comisión Nacional que éste determine”*. Por su parte el artículo 86, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la parte que interesa establece: *“El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de la dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo”*.
- Que afecte un derecho del recurrente.
- Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.- En este punto, el artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, establece: *“... La resolución del recurso de revisión podrá desechar, confirmar, mandar 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.”*. Por su parte el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, indica: *“La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo; II. Confirmar el acto impugnado; III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.”*

Por lo tanto, ambas legislaciones contemplan el recurso de revisión, ya que al actualizarse los requisitos para la aplicación supletoria de una norma respecto de la otra, es claro que se podría recurrir a esa aplicación.

Máxime, cuando los requisitos establecidos a través de la Jurisprudencia emitida por el Poder Judicial Federal para la aplicación supletoria de una norma, son:

- a) **QUE EL ORDENAMIENTO QUE SE PRETENDA SUPLIR LO ADMITA EXPRESAMENTE, Y SEÑALE EL ESTATUTO SUPLETORIO.-** En el presente asunto, se cumple con este requisito, sin embargo cabe indicar, como quedó establecido en líneas anteriores, que es la ley general e integradora la que previene su aplicación supletoria a las diversas leyes administrativas federales, es decir, es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la que previene su aplicación supletoria, entre otras a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

- b) **QUE EL ORDENAMIENTO OBJETO DE LA SUPLETORIEDAD PREVEA LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE QUE SE TRATE.-** En el caso de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros previene el recurso de revisión.

- c) **QUE NO OBSTANTE ESA PREVISIÓN, LAS NORMAS EXISTENTES EN TAL CUERPO JURÍDICO SEAN INSUFICIENTES PARA SU APLICACIÓN A LA SITUACIÓN CONCRETA PRESENTADA, POR CARENCIA TOTAL O PARCIAL DE LA REGLAMENTACIÓN NECESARIA.-** Así en el caso, se tiene que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros previene el recurso de revisión, sin embargo existen muchas deficiencias en lo que respecta a casuísticas de procedimiento que al momento de resolver el medio de

impugnación aludido entorpecen la expedita atención que se debe brindar a los recurrentes. (un ejemplo son plazos y notificaciones)

d) QUE LAS DISPOSICIONES O PRINCIPIOS CON LOS QUE SE VAYA A LLENAR LA DEFICIENCIA NO CONTRARIÉN, DE ALGUN MODO, LAS BASES ESENCIALES DEL SISTEMA LEGAL DE SUSTENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN SUPLIDA.-

Con relación a este punto, se debe indicar que las disposiciones previstas en el Título Sexto "Del Recurso de Revisión", de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no contrarían las disposiciones prevista para el recurso de revisión previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

En base a las premisas antes descritas, se concluye que para dar un mejor servicios a los usuarios de servicios financieros es necesario que se agregue a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en lo respecta al recurso de revisión un artículo en donde se establezca la aplicación supletoria de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, lo anterior, partiendo de que el objetivo primordial de la COMISIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, otorgando un servicio imparcial, equitativo y expedito.

4.4.1.- JUSTIFICACIÓN LEGAL.

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que creó a la CONDUSEF, es muy clara y precisa; tiene por objeto promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios, actuar como árbitro en los conflictos que se sometan a su jurisdicción induciendo a la equidad en las relaciones entre éstos y las instituciones financieras.

Es evidente que el citado ordenamiento legal no establece de forma expresa

cual es el dispositivo legal que deberá aplicarse de manera supletoria en lo que respecta a la substanciación del recurso de revisión, por lo que llegamos a la conclusión que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es la única que contiene disposiciones que tienen relación directa con el citado medio de impugnación, lo anterior, tomando en cuenta que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuario de Servicios Financieros es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal y los procedimientos de los que conoce ese Organismo son de naturaleza administrativa, por lo que, si el ánimo del legislador al promover la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fue el unificar los procedimientos administrativos de forma congruente y sistemática, así como simplificar los tramites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada presentan los particulares, es correcto que se encuentre prevista la aplicación de dicho ordenamiento legal en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ya que estamos hablando de situaciones de orden público e interés social que deben estar reguladas por leyes afines para no violentar los derechos de las Instituciones Financieras y los Usuarios.

Asimismo, en el presente capítulo hablamos de la supletoriedad como la figura jurídica en la que una ley complementaria se aplica a otra, y que generalmente se observa de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general, en ese tenor, si tomamos en cuenta que el recurso de revisión, es el instrumento con el que cuentan las partes para impugnar los actos emitidos por la CONDUSEF, cuando éstos consideren que existe una ilegalidad manifiesta, situación que se hará valer por escrito, donde el recurrente expresará los agravios que le cause la resolución o sentencia recurrida y, dicha figura jurídica se encuentra contemplada en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, no cabe duda que el aplicar de manera supletoria el citado ordenamiento legal a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios, contribuye en primer lugar a perfeccionar el marco jurídico para un mejor desempeño de las funciones encomendadas a la

autoridad revisora de la Comisión Nacional y en segundo, a garantizar la legalidad y transparencia de las resoluciones que se den con motivo de la interposición de un recurso de revisión, ya que ahora no quedaría al arbitrio de la autoridad competente el determinar cual ley aplica supletoriamente.

Por último, dicha medida proporcionaría confianza a la propia CONDUSEF, toda vez que se estaría dando a las inconformidades presentadas vía recurso de revisión un tratamiento especializado en estricto apego a las disposiciones aplicables, procurando una total equidad y justicia en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, que generaría indiscutiblemente credibilidad al Ombusman Financiero.

4.4.2 JUSTIFICACIÓN ECONOMICA

Es importante resaltar que los servicios que se prestan de forma gratuita en la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuario de Servicios Financieros, esto es el informar, orientar, promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de servicios, a través de los procedimientos respectivos, fueron planteados como vías de solución alterna a los procedimientos judiciales, en ese sentido, si este Organismo logra tener una normatividad uniforme para solucionar los conflictos en la prestación de dichos servicios, en especial lo correspondiente a la substanciación del recurso de revisión, se estaría dando preferencia a las inconformidades de los recurrentes, de una forma menos burocrática y con menos uso de recursos presupuétales, humanos y materiales.

Así también, el resolver un recurso de revisión con apego a la normatividad establecida debidamente para ello y no al arbitrio de la Autoridad, traería consigo menos costos a los usuarios de servicios financieros que los procedimientos judiciales, ya que por este medio se solucionarían problemas de una forma más simple y sin llegar a un litigio judicial, y a su vez representaría un ahorro en términos económicos para el Estado y el aparato judicial encargado de impartir justicia, aunado a la posibilidad de abatir el grave

rezago acumulado en tribunales y juzgados de todo el país

4.4.3 JUSTIFICACIÓN POLÍTICA.

Sabemos que nuestro país necesita instituciones gubernamentales sanas, eficientes y que gocen de la confianza de la población; los usuarios requieren atención, servicio, seguridad y trato equitativo, por lo que, si la CONDUEF logra cumplir con su función de atender, tramitar y resolver las consultas que hagan los usuarios que contraten o utilicen un producto o servicio ofrecido por alguna institución financiera; revisar los contratos y documentos utilizados por las instituciones financieras para la realización de operaciones o prestación de servicios, así como aplicar las políticas para la imposición de sanciones y desahogar los recursos de revisión en las resoluciones que dicte esta comisión, se estaría logrando la consolidación del Ombudsman financiero.

Otro punto que se cumpliría con la reforma propuesta es el cumplir con uno de los compromisos que llevo a cabo la Dirección de Recursos de la CONDUSEF, con la ciudadanía, la cual es cumplir cabalmente con lo establecido en el artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, esto es resolver los recursos de revisión dentro de un plazo no superior a los treinta días hábiles, así como abatir el rezago que tiene dicha dirección al respecto.

4.5.- PRECEPTO LEGAL QUE SE PROPONE ADICIONAR AL CAPITULO II (DE LA SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN), DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que la solución a la problemática prevista en el CAPITULO II (De la Substanciación del Recursos), de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, es la aplicación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por lo que se

propone el adicionar un párrafo al artículo 100 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, para quedar como sigue :

“ARTÍCULO 100.- El recurso de revisión se interpondrá dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Se presentará ante la autoridad que dictó la resolución correspondiente y será resuelto por el Presidente o por el área de la Comisión Nacional que éste determine.

En todo lo no previsto en esta Ley, en cuanto a la substanciación del recursos de revisión, se aplicará la Ley Federal del Procedimiento Administrativo con carácter supletorio.”

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Poder Ejecutivo Federal realiza la función administrativa del Estado cuyo titular es el Presidente de la República de quien depende la Administración Pública Federal.

SEGUNDA.- La Administración Pública es el resultado de un esfuerzo permanente y de conjunción de voluntades entre gobernantes y gobernados, para el logro de los fines del Estado por conducto de la sociedad que lo integra, por lo que el objetivo de la administración pública es lograr la satisfacción de los intereses objetivos y se define como la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos.

TERCERA.- El derecho positivo mexicano vigente establece que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada esta integrada por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal; la principal característica de esta clasificación es que las entidades administrativas dependen directamente del Presidente de la República, de tal manera que guardan un orden jerárquico y obedecen a los mandatos de la cúspide central.

La Administración Pública Paraestatal esta integrada por Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Las Instituciones Nacionales de Crédito, Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, algunas de sus características son que no dependen directamente del Poder Ejecutivo y tienen como finalidad la realización de actividades específicas de interés público, cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propias.

CUARTA.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros mejor conocido como CONDUSEF, Organismo Descentralizado, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, surge principalmente por la necesidad de contar con un mediador entre el Sistema Financiero y los particulares (Usuarios de servicios Financieros), para que resuelva los conflictos surgidos entre ellos de una manera amistosa y sin llegar a un litigio, es decir, que no se tenga la necesidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales que prevé nuestra Constitución y demás Leyes, sino que mediante el dialogo, las partes diriman sus diferencias evitando así un desgaste mayor, logrando la equidad y seguridad jurídica requerida en esas relaciones.

QUINTA.- la CONDUSEF esta facultada para sustanciar los procedimientos de conciliación, arbitral y por infracciones a la ley, por lo que, ejerce una doble función: la de Autoridad administrativa, al sustanciar los procedimientos de conciliación y por infracciones a la ley; y la de arbitro al sustanciar el procedimiento arbitral, en estricto derecho o en amigable composición, en donde no ejerce funciones de autoridad administrativa.

SEXTA.- La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en su titulo séptimo, capítulo II establece todo lo referente a la substanciación del recurso de revisión, como el medio de defensa con que cuentan las partes para hacer valer sus inconformidades con respecto a los actos que emita la CONDUSEF dentro del procedimiento conciliatorio y que a su consideración se encuentren emitidos en forma ilegal.

SEPTIMA.- En la actualidad se presenta una problemática en la Dirección de Recursos de la Comisión Nacional, ya que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no establece cual es el ordenamiento legal que deberá aplicarse de manera supletoria en cuanto a las lagunas que contiene la misma, situación que ha generado un retraso a la autoridad en cuanto a la resolución de dicho medio de impugnación e incertidumbre a las

partes al no saber cual es la legislación que aplica al caso en concreto.

OCTAVA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue creada con el objeto de brindar una certeza y seguridad jurídica en las relaciones de la Administración Pública y los particulares, de conformidad a dos puntos importantes, el primero el simplificar los tramites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal presentan los particulares y el segundo el unificar los procedimientos de forma congruente y sistemática, es importante decir que se pretende unificar los principios fundamentales que se encontraban dispersos en algunas leyes como lo es la competencia, y los elementos del acto administrativo.

NOVENA.- la Supletoriedad es la figura jurídica en la que una ley complementaria se aplica a otra, generalmente se observa de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general, ya que ésta fija los principios aplicables a la regularización de la Ley suplida.

DECIMA.- La CONDUSEF como Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal en ejercicio de sus funciones celebra una serie de procedimientos administrativos; por lo tanto el ordenamiento legal que debe ser aplicado de manera supletoria a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en cuanto a la substanciación del recurso de revisión es la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Máxime, cuando en el caso en particular si se cumplen con los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra.

DECIMA PRIMERA.- El enriquecer el marco jurídico que regula a la CONDUSEF de forma clara y en estricto apego a las normas establecidas para ello; traería como beneficio el privilegiar a una instancia distinta a la jurisdiccional para la solución de controversias y que se cumpla con el objetivo primordial que es la protección al público usuario.

Por otro lado, los servidores públicos del área jurídica de la CONDUSEF, desempeñarían sus funciones con profesionalismo, sujetándose en todo momento a las disposiciones aplicables y procurando una total equidad y justicia en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, cuarta edición, Editorial Porrúa, México 2003.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derechos Administrativo, séptima edición, Editorial Porrúa. México 1997.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 24ª edición, Editorial Porrúa, México 2003.

JOSE MA. BOQUERA, Oliver, Estudios sobre el acto administrativo, Quinta edición, Editorial Civitas, España 1988.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 1 y 2 curso, cuarta edición, Vol. III, Editorial Oxford, México 2001.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. 14ª edición, Editorial Porrúa, México 1999.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, El recurso administrativo en México, séptima edición, Editorial Porrúa, México 2004.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, González, Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos, tercera edición, Editorial Porrúa, México 1996.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, Derechos de los Usuario de la Banca, 2 edición, Camara de Diputados, LVII legislatura-Universidad Nacional Autónoma de México.

PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1981.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 38ª edición, Editorial Porrúa, México 1998.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, 47ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, quinta edición, Editorial Porrúa, México 2002.

LOPEZ ALVAREZ, Francisco, La administración Pública y la Vida Económica de México, Editorial Porrúa, México 1956.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Felipe, La hechura de las políticas, estudio introductorio, Editorial Porrúa, México 1993.

JIMÉNEZ CASTRO, wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Editorial Limusa, Primera edición, México 1987.

MARTINEZ VILLEGAS, Fabián, Administración: El ejecutivo en la empresa moderna, Editorial Pac, México.

CHIAVENATO, Idalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración, Editorial McGraw Hill, 4ª edición, México 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Bancario, 5ª edición, Editorial Porrúa, México 1991.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo II, México 2003, Editorial Porrúa.

SIQUEIROS, José Luis, El Arbitraje en los Negocios Internacionales de Naturaleza Privada, 13ª edición, Editorial Porrúa.

BAUTISTA BECERRA, José, El Proceso Civil en México, 16ª edición, México 1982, Editorial Porrúa.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Bancario Panorama del Sistema Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1986.

DÁVALOS MEJIA, Carlos Felipe, Derecho Bancario y Contratos de Crédito, segunda edición, Tomo II, Editorial Oxford, México 2001.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, México 1996.

Diccionario Política, Gobierno y Administración Municipal, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México 1997.

Ossorio y Florit, Manuel, ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Editorial Bibliografica Argentina, Argentina 1968.

De Pina Vara Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, 24 Ed. Editorial Porrúa, México 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, 13ª edición, Tomo A-CH, México 1999, Editorial Porrúa-UNAM.

Manual de Economía Política, Ciencias Económicas y Sociales, Editorial Grijalbo, tercera edición, séptima reimpresión, México 1969

ELECTRÓNICAS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Cd Rom, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, junio de 1917 a Diciembre de 2004, México 2005.

www.camaradediputados.gob.mx.

www.condusef.gob.mx.

www.juridicas.unam.mx.

www.scjn.gob.mx.

HEMEROGRAFICAS

Revista Mexicana de Sociología, N° 3, VIII-IX, UNAM, México 1982.

Revista Entre Nosotros, Publicaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, número 1-8.

Revista de Cultura Financiera, Proteja su Dinero, Publicaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del día 4 de agosto de 1994.

Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del día 18 de enero de 1999.

Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del día 5 de enero de 2000.

Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del día 12 de mayo de 2005.

Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del día 7 de julio de 2005.

Dictamen con proyecto de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Gaceta Parlamentaria, año II, Número 178, del día 12 de diciembre de 1998.

Iniciativa de Ley de la Comisión de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Exposición de Motivos, Gaceta Parlamentaria, año II, Número 161, del día 19 de noviembre de 1998.

LEGISLATIVA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Agenda Mercantil, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Código de Comercio, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Agenda Civil del Distrito Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Dictamen con proyecto de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Gaceta Parlamentaria, año II, Número 178, del día 12 de diciembre de 1998.

Iniciativa de Ley de la Comisión de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Exposición de Motivos, Gaceta Parlamentaria, año II, Número 161, del día 19 de noviembre de 1998.

LEGISLATIVA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Agenda Mercantil, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Código de Comercio, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Agenda Civil del Distrito Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.