

PARTE II: RESEÑAS LEGISLATIVAS

LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS *

Lic. Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA **

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Objeto de la Ley*. III. *Definiciones*. IV. *Orden público, interés social y ámbito espacial de validez*. a) *Orden público*. b) *Interés social*. c) *Ámbito espacial de validez*. V. *La comisión nacional para la protección de defensa de los usuarios de servicios financieros*. VI. *Organigrama de la comisión*. VII. *Procedimiento de conciliación*. VIII. *Defensa de los usuarios*. IX. *Recurso de revisión*. X. *Comentario final*.

I. INTRODUCCIÓN

Esta nueva legislación surge de la discusión en el último periodo ordinario de sesiones del Congreso del año anterior, ya que, durante dicha discusión del paquete financiero, los legisladores, a lo largo de su recorrido por el país, recogieron el reclamo reiterado de cientos de usuarios de la Banca, argumentando “que ni las instituciones financieras les hacían caso a sus planteamientos ni habían tenido éxito ante las autoridades para que les dieran seguimiento”.¹

II. OBJETO DE LA LEY

Comenta Sempe Minvielle que “aun cuando no es indispensable, en las leyes administrativas se acostumbra señalar el objeto de la ley”.² Con ello se facilita conocer la intención del legislador, lo que ayuda a interpretar adecuadamente la ley. Además, por buena técnica legis-

* Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1999. En vigor noventa días después de su publicación.

** Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ MEADE, Dionisio A., “Protección a usuarios de la Banca”, *El Financiero*, 21 de enero de 1999, p. 10.

² SEMPE MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1997, p. 107.

lativa, se debe señalar el objeto de la ley —generalmente dentro de los primeros artículos—, ya que, nos permite no tener que designar a la ley con una denominación muy extensa.

Así, el legislador ha delimitado el objeto de la ley en comento, estableciendo que es la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.

III. DEFINICIONES

La ley que ahora comentamos contiene un listado de definiciones en su artículo segundo; esta práctica que ha venido empleándose, se originó, en parte, por la conveniencia de no tener que repetir múltiples veces en el texto de una ley, el nombre completo de una dependencia o institución;³ esto, en los últimos años, se ha vuelto muy común y frecuente, y en los primeros artículos se incluyen la definición de conceptos utilizados a lo largo de la ley.

IV. ORDEN PÚBLICO, INTERÉS SOCIAL Y ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ

El artículo 3 aplica reglas fundamentales de técnica legislativa al establecer, por una parte, el ámbito espacial de validez, y las características de orden público; de esta forma, dicho artículo quedó redactado de la siguiente forma: “Esta Ley es de orden público, interés social y de observancia en toda la República, de conformidad con los términos y condiciones que la misma establece. Los derechos que otorga la presente Ley son irrenunciables”.

a) Orden público

El orden público en sentido genérico “designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad”.⁴ Además, comprende tradiciones y prácticas del foro, así como las tradiciones y prácticas de las profesiones jurídicas. Podría decirse —afirma Alfonsín— que

³ *Ibidem*, p. 107.

⁴ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, “Orden Público”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Porrúa, 1997, p. 2279.

el orden público se refiere, por decirlo así, a la cultura jurídica de una comunidad determinada, incluyendo sus tradiciones, ideales e, incluso, dogmas y mitos sobre su derecho y su historia institucional. Si cabe una amplia metáfora podra decirse que “orden público” designa la idiosincracia jurídica de un derecho en particular”.⁵ El artículo 8 del Código Civil federal dispone que: “Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos...”.

Pero generalmente, cuando se dispone que una ley es de orden público, se busca que su cumplimiento sea obligatorio; que no quede a la voluntad del particular, sujetarse o no a lo dispuesto en la norma.⁶

b) *Interés social*

El diccionario jurídico mexicano define a esta figura como:

El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado, pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad.⁷

Sin embargo, el pleno de la Suprema Corte ha reconocido que no existe un criterio que defina concluyentemente lo que debe entenderse por “interés social”, pero que del examen de la ejemplificación contenida en el artículo 124 de la Ley de Amparo, se puede concluir, en términos generales, que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público “cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría”.

Así, si nos atenemos a su sentido etimológico, se desprende que el interés social es tanto el relativo a la sociedad en su conjunto como a uno de los grupos que lo integran.⁸

c) *Ambito espacial de validez* .

Esta cuestión, tiene especial trascendencia en relación con la denominación de las leyes. Según este criterio de clasificación, “los preceptos del derecho pueden ser generales o locales. Pertenecen al primer

⁵ *Idem.*

⁶ SEMPE MINVIELLE, *op. cit.*, nota 2, p. 62.

⁷ *Ibidem*, p. 63.

⁸ *Idem.*

grupo los vigentes en todo el territorio del Estado; al segundo, los que sólo tienen aplicación en una parte del mismo. Si aplicamos el citado criterio al Derecho mexicano, descubriremos que en nuestro país existen, desde ese punto de vista, tres categorías de leyes: federales, locales y municipales. Las federales son aplicables en toda la República; las locales, en las diversas partes integrantes de la Federación y las municipales, en la circunscripción territorial del municipio libre”.⁹

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

Como parte de la solución del paquete financiero, los legisladores propusieron la creación de una comisión cuyo mandato específico fuera el de proteger a los usuarios de estos servicios.

Así, el artículo 4 de la mencionada ley establece que:

La protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal. La protección y defensa a que se refiere este artículo tiene como finalidad otorgar a dichos usuarios elementos para fortalecer la seguridad en las operaciones que realicen y en las relaciones que entablen con las instituciones financieras.

Por otro lado, podemos mencionar que oficinas similares han sido de utilidad en otros países, como Inglaterra o Estados Unidos, que cuenta con una oficina de protección al consumidor.

Mediante esta ley, como mencionamos anteriormente, se crea una Comisión Nacional que tendrá muy diversas facultades, como las de atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia; resolver las reclamaciones que formulen los usuarios; llevar a cabo el procedimiento conciliatorio; actuar como árbitro en amigable composición y de pleno derecho, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios, ya sea de manera individual o colectiva, con las instituciones financieras; prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras; emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para

⁹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 12a. ed., México, Porrúa, 1964, p. 80.

coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta ley y al de la Comisión Nacional, así como a las instituciones financieras; formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de esta ley y al de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano; concertar y celebrar convenios con las instituciones financieras, así como con las autoridades federales y locales; 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 utilizados por éstas para la prestación de sus servicios; imponer las sanciones establecidas en la ley; aplicar las medidas de apremio; conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional.

Asimismo, la comisión tendrá como objeto promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios, actuar como árbitro en los conflictos que éstos sometan a su jurisdicción, y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos y las instituciones financieras.

La Comisión Nacional, con la información que le proporcionen las autoridades competentes y, en su caso, las instituciones financieras, establecerá y mantendrá actualizado un Registro de Prestadores de Servicios Financieros.¹⁰

VI. ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN

La Comisión Nacional contará con una Junta de Gobierno, así como con un Presidente, a quienes corresponderá su dirección y administración.

La Junta estará integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante del Banco de México, un representante de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 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 que será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito

¹⁰ El artículo séptimo transitorio establece que dicho registro deberá quedar constituido dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la entrada en vigor de la ley.

Público ¹¹ quien asistirá con voz pero sin voto. Cada uno de los integrantes de la Junta contará con su respectivo suplente, quien deberá tener el nivel inmediato inferior. La Junta será presidida por el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Junta designará a un secretario y un prosecretario, los cuales deberán ser servidores públicos de la Comisión Nacional y no podrán desempeñar funciones diferentes a las de su encargo.

Además, la Comisión Nacional, contará con Delegaciones Regionales o, en su caso, Estatales o Locales, las cuales, como unidades administrativas desconcentradas del mismo, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas y la competencia territorial para resolver sobre la materia, de conformidad con lo que se determine en el Reglamento Interior.

VII. PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

La ley en su artículo 60 faculta a la Comisión para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios.

El procedimiento conciliatorio, se sujetará a las siguientes reglas: I. La Comisión Nacional citará a las partes a una junta de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación. II. La institución financiera deberá, por conducto de un representante, rendir un informe por escrito que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la junta de conciliación a que se refiere la fracción anterior. III. En el informe señalado, se responderá de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación. IV. La falta de presentación del informe, no podrá ser causa para suspender o diferir la junta referida y ésta deberá darse por concluida el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la Comisión Nacional no pueda celebrarse en la fecha indicada, caso en el cual se deberá verificar dentro de los cinco días hábiles siguientes. V. La falta de presentación del informe a que se refiere el párrafo anterior hará tener por cierto lo manifestado por el usuario, independientemente de las sanciones a que haya lugar de conformidad con lo señalado en esta ley. VI. La Comisión Nacional, cuando así lo considere o a petición del usuario, en la junta de conciliación correspondiente o dentro de los cinco días hábiles

¹¹ Artículo 23 de la ley.

anteriores a la celebración de la misma, podrá requerir información adicional a la institución financiera, y en su caso, diferirá la junta, requiriendo a la institución financiera para que en la nueva fecha presente el informe adicional. VII. En la junta respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no fuere posible, la Comisión Nacional las invitará a que voluntariamente y de común acuerdo le designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las mismas. El compromiso correspondiente se hará constar en acta que al efecto se levante ante la Comisión Nacional, en caso contrario se dejarán a salvo sus derechos. VIII. En caso de que las partes lleguen a un acuerdo para la resolución de la reclamación, el mismo se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante. En todo momento, la Comisión Nacional deberá explicar al usuario los efectos y alcances de dicho acuerdo; si después de escuchar la explicación el usuario decide aceptar el acuerdo, éste se firmará por ambas partes y por la Comisión Nacional, fijándose un término para acreditar su cumplimiento. IX. La carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio corresponde a la institución financiera y, en caso de omisión, se hará acreedora de la sanción que proceda conforme a la presente ley, y X. Concluidas las audiencias de conciliación cualquiera que sea la determinación de las partes, la Comisión Nacional ordenará a la institución financiera correspondiente que registre la reclamación como pasivo contingente, dando aviso de ella, en su caso, a la Comisión a quien 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 o hace valer sus derechos ante la autoridad jurisdiccional competente. Tratándose de instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de fianzas, la orden de registro como pasivo contingente a que se refiere esta fracción se hará por la Comisión Nacional a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

VIII. DEFENSA DE LOS USUARIOS

La Comisión podrá brindar defensoría legal gratuita a los usuarios, para lo cual, contará con un cuerpo de Defensores que prestarán los servicios de orientación jurídica y defensoría legal. Para que los usuarios hagan uso de este derecho, tendrán que comprobar ante la Comi-

sión que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor.

IX. RECURSO DE REVISIÓN

El recurso de revisión que contempla la ley se podrá interponer en contra de las resoluciones de la Comisión Nacional, dictadas fuera del procedimiento arbitral, por escrito¹² y 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.

Contra las resoluciones emitidas para resolver este recurso, no procederá otro.

X. COMENTARIO FINAL

Muchos usuarios de la Banca han vivido en carne propia algunas de las consecuencias de una información insuficiente o falta de claras percepciones sobre lo que pudiera ser el alcance de sus obligaciones.

La complejidad con que operan las instituciones financieras en un mundo abierto y globalizado y la sofisticación que han alcanzado los servicios y productos financieros, obligan a mucha mayor precisión en la relación entre usuarios e instituciones.

No pocas veces, por ejemplo, los acreditados no conocen ni pueden comparar diferentes tipos de crédito; el funcionamiento de las tasas variables; cómo se calculan las comisiones; cómo se afectan las garantías. Incluso, en las operaciones de inversión, cuáles son los riesgos; cómo se calculan los rendimientos con relación a la inflación a ejemplo de lo que ya ocurre con el comportamiento de las cuentas individuales en las Afore cuyo rendimiento comparado es de enorme utilidad para los trabajadores.

¹² En el escrito en que la parte afectada interponga el recurso, deberá expresar-se: a) el acto impugnado; b) los agravios que el mismo le cause, y c) las pruebas que al efecto se consideran convenientes.