

*Sobre la protección y defensa al usuario de servicios financieros: un caso de inseguridad jurídica**

José Ramón COSSÍO DÍAZ

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Profesor de Derecho Constitucional en el ITAM

Algunas veces las instituciones jurídicas ganan prestigio social por el fin noble que persiguen. La protección y defensa al usuario de servicios financieros es una de estas instituciones. Lo anterior, sin embargo, no exenta al legislador de ceñirse a los límites constitucionales cuando se trata de sancionar a cualquier persona física o moral. En el presente trabajo expongo un caso en el que, jurídicamente hablando, el legislador perdió de vista algunos de esos límites, concretamente, aquéllos relacionados con las garantías de seguridad jurídica, consagrados en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La problemática del caso que voy a exponer giró en torno a la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. La mayoría de los ministros integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinaron que dicha norma no es inconstitucional, con lo cual yo no estuve de acuerdo. Esencialmente, en la sentencia se resolvió que la referida norma establece un procedimiento conciliatorio, esto es, un mecanismo de solución de conflictos de naturaleza heterocompositiva, en el que interviene la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o los árbitros que las partes designen. Aunque, de acuerdo con el procedimiento, la solución del conflicto está regida por disposiciones legales preestablecidas,

* Este artículo deriva del voto particular formulado en la sentencia relativa al amparo directo en revisión 2038/2010, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el 23 de febrero de 2011. El autor agradece la colaboración en la elaboración de este documento al Dr. Roberto Lara Chagoyán.

lo cierto es que las partes pueden optar o no por resolver su conflicto a través de dicho mecanismo y, en consecuencia, se dejan a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

Asimismo, se señaló que la figura de la caducidad no puede ser aplicada al procedimiento conciliatorio, por las siguientes razones: 1) no es un procedimiento iniciado de oficio por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; 2) no tiene como finalidad la imposición de sanciones a las instituciones financieras, sino por el contrario, su objetivo es la solución de controversias, y 3) no es imperativo para las partes someterse a dicho procedimiento, pues si aquéllas optan por no resolver el conflicto a través del mecanismo conciliatorio, se dejan a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

Por lo anterior, la mayoría consideró que resultaban infundados los argumentos de la parte quejosa en el sentido de que el artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros viola el principio de seguridad jurídica al no contemplar la figura de la caducidad, en virtud de que, como se dijo, dicha figura no es aplicable al procedimiento conciliatorio.

Como lo adelanté, no estoy de acuerdo con la decisión anterior, porque considero que no se atendió la cuestión efectivamente planteada, lo cual llevó a los integrantes de la mayoría a una decisión que realmente no responde a los planteamientos de la parte quejosa. Esencialmente, el problema de la sentencia fue haber calificado los agravios como infundados, sin haber precisado exactamente cuál era el motivo de inconformidad de la recurrente. Para mí, habiendo entendido bien a bien lo que se planteó en el recurso, lo debimos haber calificado como fundado y, consecuentemente, haber entrado al estudio de los conceptos de violación, uno de los cuales —como justificaré más adelante— habría resultado fundado.

LOS EXTREMOS DEL PROBLEMA

En primer lugar, conviene tener presente que la autoridad responsable en el juicio de amparo fue en este caso la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y el que el acto reclamado fue la sentencia definitiva dictada el doce de mayo de dos mil diez,

en los autos del expediente número 17705/09-17-10-4. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió el juicio de amparo en el sentido de negar la protección federal a la quejosa. El recurso correspondiente fue resuelto en la sentencia que se analiza.

Empecemos desde el principio. ¿Qué fue lo que se planteó en la demanda de amparo? Concretamente en el **sexto y último concepto de violación**,¹ la quejosa alegó la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en el que se fundamenta el acto reclamado. Para ella, la aplicación de esa norma en la sentencia que constituye el acto reclamado violó en su perjuicio la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 constitucional, toda vez que dicho precepto no establece la caducidad del procedimiento, ni tampoco un término o plazo prudente para que la autoridad administrativa —Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros— concluyera y, en su caso, impusiera alguna sanción.

La parte quejosa agregó que de la lectura de los artículos 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 7° de la Ley la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se desprende que la falta de caducidad en ese tipo de procedimientos genera incertidumbre jurídica sobre la imposición de algún tipo de sanción, en virtud de que se deja la posibilidad de que dicha autoridad actúe o deje de hacerlo a su arbitrio y voluntad, violando la garantía de seguridad jurídica. Asimismo, añadió que la falta de un plazo para que opere la caducidad del procedimiento genera la posibilidad de que se susciten largos e interminables procedimientos que afectan la seguridad jurídica de los particulares, al no tener certeza de que las autoridades podrán ejercer sus facultades en determinado tiempo.²

¹ Conviene precisar que los primeros cinco conceptos de violación se referían a cuestiones de legalidad que no son materia de estudio en esta resolución, por lo que no se sintetizan.

² En apoyo a sus argumentaciones refirió las tesis de rubros: “VISITAS DOMICILIARIAS O REVISIÓN DE LA CONTABILIDAD. EL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE EN LOS AÑOS DE 1995 A 1997), ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 16

Por su parte, el Tribunal Colegiado, en respuesta al planteamiento anterior, sostuvo esencialmente que en el caso concreto no se actualizaban en su totalidad los supuestos necesarios para abordar el análisis del argumento de inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ya que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I, del artículo 114, ambos de la Ley de Amparo. Para apoyar tal determinación, mencionó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio de que no cualquier acto de aplicación de una ley puede dar pauta para que el particular impugne su constitucionalidad, ya que el artículo 114 de la Ley de Amparo establece la necesidad de acreditar que dicho acto de aplicación le cause perjuicio al quejoso.

En el caso concreto —sostuvo el Tribunal— el acto impugnado en el juicio de nulidad fue la resolución en la que se le impuso a la parte quejosa una sanción en el procedimiento de conciliación previsto en el artículo 68 de la citada Ley, por incumplimiento de lo dispuesto en su fracción VI, al no haber cumplido con el requerimiento que le fue realizado para que proporcionara información adicional. En este sentido, argumentó que aun cuando en el artículo tildado de inconstitucional se prevé la facultad de la autoridad de requerir información adicional a la autoridad financiera, lo cierto es que lo que reclamó la parte quejosa no fue dicha facultad, sino la omisión por parte del legislador federal de establecer un plazo para interponer sanciones.

De esta manera, el Tribunal Colegiado estimó que aun cuando las reglas relativas a la facultad para imponer sanciones, así como el procedimiento

CONSTITUCIONAL, EN CUANTO A QUE NO SEÑALA UN LÍMITE A LA DURACIÓN DE TALES ACTOS DE FISCALIZACIÓN QUE SE PRACTICAN A DETERMINADOS GRUPOS DE CONTRIBUYENTES” y “PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN. LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2000, QUE EXCEPCIONA A CIERTAS REVISIONES DEL LÍMITE TEMPORAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 50 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”.

para hacerlo, constituyen el fundamento del acto impugnado, dichas reglas no son materia del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, sino de otros, cuya constitucionalidad no fue impugnada. Por lo tanto, consideró que la parte quejosa partió de una premisa errónea al afirmar que en el artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se regula el procedimiento para imponer sanciones por parte de la autoridad. Lo anterior, en virtud de que del análisis de dicha disposición se advierte que la misma está conformada por reglas generales relacionadas con el procedimiento de conciliación previsto en la propia Ley, sin que en ninguna parte de dicha disposición se establezca la facultad de la autoridad para imponer sanciones.

El Tribunal Colegiado señaló que dicha facultad se encuentra establecida en el artículo 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el cual constituye el fundamento de la resolución impugnada en el juicio de nulidad. Por lo tanto, aun cuando lo impugnado por la parte quejosa se encontraba relacionado con las facultades de la autoridad para imponer sanciones y el procedimiento para hacerlo, lo cierto es que impugnó un artículo cuya materia de regulación no es la relativa a las sanciones, sino únicamente la facultad de la autoridad de requerir información, entre otros aspectos.

Consecuentemente, concluyó que la aplicación del numeral combatido no generaba, por sí mismo, perjuicio a la solicitante de amparo, por lo que si se tratara de amparo indirecto, se actualizaría la causal de improcedencia prevista por las fracciones V y XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I, del artículo 114, contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo. Lo anterior, llevó al Tribunal Colegiado a calificar como inoperante el planteamiento de constitucionalidad del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Por su parte, la recurrente planteó en su recurso que la calificativa de inoperante de su sexto concepto de violación le producía un agravio, ya que, contrariamente a lo resuelto por Tribunal Colegiado, el Banco Nacional de México, Sociedad Anónima, integrante del Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL, Sociedad Anónima de Capital Variable, claramente reclamó la inconstitucionalidad del procedimiento de conciliación y sanción previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Lo ante-

rior, en virtud de que expresó argumentos dirigidos a demostrar que en el artículo impugnado no se prevé un plazo para que las autoridades puedan imponer multas a los particulares, lo que a su parecer, resulta claramente violatorio de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

De este modo, la recurrente afirmó que aun cuando hubiera habido un error en la cita de los preceptos legales o constitucionales que se consideran violados, es obligación de los juzgados, tribunales y de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, llevar a cabo el estudio de los conceptos de violación planteados, si de los argumentos expuestos se desprende que lo reclamado es procedente.³

Sostuvo también que en el caso concreto, reclamó la inconstitucionalidad del artículo relativo al procedimiento de conciliación previsto por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como la falta de un artículo que prevea un término de expiración de las facultades sancionadoras de la autoridad administrativa. En este sentido, sostuvo que se actualizaba el supuesto previsto en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, por lo que resultaba procedente el recurso de revisión.

VALORACIÓN JURÍDICA DEL AGRAVIO

A mi juicio, el agravio de la recurrente debió calificarse como **fundado**, ya que en la demanda de amparo existe un genuino planteamiento de constitu-

³ En apoyo a tal argumento, transcribió las tesis de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EL JUICIO DE GARANTÍAS NO PUEDE SER SOBRESEÍDO POR FALTA DE LOS, SI DEL ANÁLISIS INTEGRAL DEL ESCRITO DE DEMANDA SE ADVIERTE QUE EN ELLA SE EXPRESARON CONSIDERACIONES TENDIENTES A COMBATIR LA ILEGALIDAD DEL ACTO DE AUTORIDAD”, “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O DE ANULACIÓN, ERROR EN LA CITA DE PRECEPTOS VIOLADOS EN LOS. DIFERENCIACIÓN EN CUANTO A LA FUNDAMENTACIÓN DE RESOLUCIONES EJECUTIVAS”, “ERRORES NUMÉRICOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE POCA IMPORTANCIA. DEBEN SER CORREGIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y LOS JUECES DE DISTRITO, APLICANDO ANALÓGICAMENTE EL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO” Y “SUPLENCIA DEL ERROR NUMÉRICO CONFORME AL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO, NO DEBE CONFUNDIRSE CON LA SUPLENCIA DE LA QUEJA”.

cionalidad que debió ser valorado. Esta determinación se basa en los razonamientos que responden a las siguientes cuestiones: 1) ¿Cuál fue la cuestión efectivamente planteada por el quejoso en su demanda de amparo?; y ¿el Tribunal Colegiado atendió realmente a dicha cuestión?

Veamos la primera cuestión. De conformidad con el artículo 79 de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de distrito, tienen el deber de corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados. Asimismo, tales órganos jurisdiccionales tiene la potestad para examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la **cuestión efectivamente planteada**, sin cambiar, desde luego, los hechos expuestos en la demanda.⁴

Habiendo analizado detenidamente la demanda de amparo, concretamente el sexto concepto de violación, así como el agravio único de su recurso, concluyo que la parte quejosa expresa una serie de razonamientos tendientes a demostrar que en ninguna parte del procedimiento conciliatorio establecido en el artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, existe un plazo cierto para la conclusión del procedimiento y, en su caso, para la imposición de la multa correspondiente.

Considero que debió tomarse en cuenta además que dicho artículo constituye la base regulatoria del procedimiento al que fue sometida la parte quejosa y que, desde luego, tiene conexión con otras normas de la misma ley con base en las cuales se determinó que había incurrido en una ilicitud y, en consecuencia, se había hecho acreedora a la multa impuesta. Las normas referidas son: 1) el artículo 68 impugnado que, como se dijo, constituye la base misma del procedimiento conciliatorio; 2) el artículo 67, que faculta a la

⁴ Artículo 79. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

Comisión a solicitar a las instituciones financieras la documentación e información requerida que estuvieren relacionados con la reclamación, en el marco del procedimiento conciliatorio, y c) el artículo 94, fracción III, inciso a), que contiene la sanción de multa que corresponde imponer a quienes incumplan con la exigencia del artículo 67 antes referido.

Así las cosas, es claro que la multa impuesta a la parte quejosa, y su ratificación por la sentencia que constituye el acto reclamado en el presente juicio de amparo, derivó de la aplicación de las normas jurídicas referidas. Consecuentemente, y con fundamento en el citado artículo 79 de la Ley de Amparo, estimo que si bien la quejosa solamente hace referencia al artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, lo que realmente está reclamando es una falta de regulación en cuanto al plazo para la imposición de la multa y la terminación del procedimiento que naturalmente no tiene una sede específica en algún artículo determinado. Así, el hecho de que no haya mencionado más que uno de los artículos involucrados en el procedimiento primero conciliatorio y luego sancionatorio no supone que no exista un planteamiento de constitucionalidad.

En cuanto a la segunda cuestión, es decir, si el Tribunal Colegiado atendió realmente a la cuestión efectivamente planteada en la demanda, considero que no. Para mí, la respuesta que el Tribunal Colegiado dio a los conceptos de violación constituye una desviación de la cuestión, ya que, como señalé, el argumento medular del sexto concepto de violación de la parte quejosa claramente se refiere a una falta de regulación (un hecho negativo) que, por simple sentido común, si llegara a acreditarse, no sólo “no estaría” en el **artículo 68 impugnado** sino en **ningún otro artículo** de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. En consecuencia, la respuesta del Tribunal Colegiado es inadecuada, pues aun cuando pareciera aceptar tácitamente que se actualiza la referida falta de regulación, decide no analizar el planteamiento porque, para él, **la no regulación no es un defecto de la norma impugnada sino de otra diversa, a saber, el artículo 94 de la misma ley.**

Como puede verse, el argumento del Tribunal Colegiado es insostenible, pues lo verdaderamente relevante en la demanda de amparo que se le planteó es la presunta falta de un término o plazo prudente para que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financie-

ros concluya y, en su caso, imponga alguna sanción. Para la quejosa, como he dicho, dicha falta de plazo simplemente no existe en la ley: ni en el artículo impugnado ni en el que señala el Tribunal Colegiado.

A mi juicio, el planteamiento de constitucionalidad debió ser atendido por el Tribunal Colegiado con un razonamiento de fondo, pues, en el concepto de violación respectivo se pueden identificar claramente los siguientes elementos: 1) se señala una norma constitucional presuntamente violada, a saber, el artículo 16 de la Constitución federal; 2) se invoca una disposición secundaria que se designa como reclamada, y 3) se esgrimen argumentos con los que se trata de demostrar que dicha norma resulta contraria a la hipótesis normativa de la norma constitucional, en cuanto al marco de su contenido y alcance. Es decir, se colman los extremos exigidos en la siguiente tesis jurisprudencial (se añade énfasis):

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. LA IMPUGNACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES LEGALES PRECISA DE REQUISITOS MÍNIMOS A SATISFACER. La impugnación suficiente de una norma jurídica, en función del aspecto de su constitucionalidad, requiere que se base en premisas esenciales mínimas a satisfacer en la demanda de amparo directo. Esto es, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166, fracciones IV y VII de la Ley de Amparo, se advierte la necesidad de que la norma jurídica señalada como reclamada, deba ser impugnada en confrontación expresa con una disposición específica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante concepto de violación suficiente. La causa requerida en tal situación se apoya en los siguientes elementos imprescindibles: a) señalamiento de la norma de la Carta Magna; b) invocación de la disposición secundaria que se designe como reclamada, y c) conceptos de violación en los que se trate de demostrar, jurídicamente, que la ley impugnada resulta contraria a la hipótesis normativa de la norma constitucional, en cuanto al marco de su contenido y alcance. A partir del cumplimiento de precisión de esos requisitos esenciales, surgirá la actualización del problema constitucional, así como la procedencia de la declaración respectiva en torno a la ley secundaria. Si no se satisfacen los requisitos medulares que se han indicado, el señalamiento de la ley reclamada y el concepto de violación que no indique el marco y la interpretación de una disposición constitucional que pueda transgredir aquélla, resultan motivos de insuficiencia, que desestiman la actualización de un verdadero problema de constitucionalidad de ley. En este orden, a la parte quejosa, dentro

de la distribución procesal de la carga probatoria, incumbe la de demostrar la inconstitucionalidad de la ley o de un acto de autoridad, excepción hecha de los casos en que se trate de leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales en las que exista jurisprudencia obligatoria sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando se esté en presencia de actos que sean inconstitucionales por sí mismos. Así la situación, deberá considerarse carente de la conformación de un verdadero concepto de violación, la simple enunciación como disposiciones constitucionales dejadas de aplicar, pues de ello no puede derivarse la eficiente impugnación de la constitucionalidad de leyes secundarias, en tanto que no existe la confrontación entre éstas y un específico derecho tutelado por la norma constitucional en su texto y alcance correspondientes”.⁵

Por lo demás, es un criterio reiterado para la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se considera razonable que un determinado argumento se tenga como concepto de violación cuando en él se exprese la llamada causa de pedir, como lo establece el siguiente criterio:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.”, en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la

⁵ Tesis 1ª./J. 58/99, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, tomo X, noviembre de 1999, página 150.

demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el juez de amparo deba estudiarlo”.⁶

VALORACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La consecuencia legal de haber calificado el agravio como fundado sería, como se sabe, proceder al estudio del concepto de violación que omitió analizar el Tribunal Colegiado, pues así lo dispone el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo.

Tomando en cuenta la cuestión efectivamente planteada, considero que en ninguno de los artículos que le fueron aplicados a la parte quejosa, y de hecho, en ningún otro de la ley o el sistema jurídico, se establece un plazo para que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, por conducto de la Dirección de Arbitraje y Sanciones, dé por concluido el procedimiento e imponga la sanción correspondiente si fuera el caso.

En efecto, por un lado, el artículo 68 impugnado que constituye el marco normativo base del procedimiento conciliatorio no contiene dicho plazo, como puede comprobarse de su lectura:

“**Artículo 68.** La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:

I. El procedimiento de conciliación sólo se llevará a cabo en reclamaciones por cuantías totales inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratán-

⁶ Tesis de jurisprudencia número P./J. 68/2000, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XII, agosto de 2000, p. 38.

dose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión;

I Bis. La Comisión Nacional citará a las partes a una audiencia de conciliación **que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación.**

La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Comisión Nacional o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos;

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 audiencia de conciliación a que se refiere la fracción anterior;**

III. En el informe señalado en la fracción anterior, la Institución Financiera, deberá responder de manera 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 deberá acompañar al informe, la documentación, información y todos los elementos que considere pertinentes para sustentarlo, no obstante, la Comisión Nacional podrá en todo momento, requerir a la institución financiera la entrega de cualquier información, documentación o medios electromagnéticos que requiera con motivo de la reclamación y del informe;

IV. La Comisión Nacional podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de cualquiera de las partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones. En caso de que se suspenda la audiencia, la Comisión Nacional **señalará día y hora para su reanudación, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los diez días hábiles siguientes.** La falta de presentación del informe, no podrá ser causa para suspender o diferir la audiencia referida;

V. La falta de presentación del informe dará lugar a que la Comisión Nacional valore la procedencia de las pretensiones del Usuario con base en los elementos con que cuente o se allegue conforme a la fracción VI, y para los efectos de la emisión del dictamen, en su caso, a que se refiere el artículo 68 Bis;

VI. La Comisión Nacional cuando así lo considere o a petición del Usuario, **en la audiencia de conciliación correspondiente o dentro de los diez días hábiles anteriores a la celebración de la misma, podrá requerir información adicional a la Institución Financiera,** y en su caso, **diferirá la audiencia** requiriendo a la Institución Financiera para que en la nueva fecha presente el informe adicional. Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación;

VII. En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, para tal efecto, el conciliador formulará propuestas de solución y procurará que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. Si las partes no llegan a una conciliación, la Comisión Nacional las invitará a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia a la propia Comisión Nacional 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 de estricto derecho. El compromiso correspondiente se hará constar en el acta que al efecto se firme ante la Comisión Nacional. En caso de 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 no asista a la junta de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un **plazo no mayor a diez días hábiles**; en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva sanción pecuniaria.

La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes;

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

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

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. El convenio firmado por las partes tiene fuerza de cosa juzgada y trae aparejada ejecución;

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 (sic)

X. Concluidas las audiencias de conciliación y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la Comisión Nacional levantará el acta respectiva. En el caso de que la Institución Financiera no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constancia de la negativa.

En el caso de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, ordenará 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 y dará aviso de ello, en su caso, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Dicha reserva se registrará en una partida contable determinada. Ese registro contable podrá ser cancelado por la Institución o Sociedad, bajo su estricta responsabilidad, si transcurridos ciento ochenta días naturales después de su anotación, el reclamante no ha hecho valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no ha dado inicio al procedimiento arbitral conforme a esta Ley.

Si de las constancias que obren en el expediente respectivo se desprende, a juicio de la Comisión Nacional, la improcedencia de las pretensiones del Usuario, ésta podrá abstenerse de ordenar la reserva técnica;

XI. Los acuerdos de trámite que emita la Comisión Nacional no admitirán recurso alguno”.

Como puede verse, esta norma jurídica contiene un procedimiento de carácter conciliatorio en el que el legislador introdujo varios plazos y algunas sanciones, a saber:

- a) *Veinte días hábiles* siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación, para que la Comisión cite a las partes a una audiencia de conciliación;
- b) La Institución Financiera deberá rendir un informe por escrito que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de conciliación;
- c) La Comisión podrá suspender la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones, la cual habrá de reanudarse dentro de los *diez días hábiles siguientes*;
- d) En la audiencia de conciliación correspondiente o *dentro de los diez días hábiles anteriores a la celebración de la misma*, la Comisión podrá requerir información adicional a la Institución Financiera, y en su caso, diferirá la audiencia requiriendo a la Institución Financiera para que en la nueva fecha presente el informe adicional;
- e) Si las partes no llegan a una conciliación, la Comisión las invitará a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia a la propia Comisión o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga;

- f) En caso de que las partes no se sometan al arbitraje se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda;
- g) Si la Institución Financiera no asiste a la junta de conciliación, se le impondrá sanción pecuniaria y se emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un *plazo no mayor a diez días hábiles*.

Esta relación de eventos y plazos me lleva a concluir que, tal como lo expresa la quejosa tanto en su demanda como en su recurso, el artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, no establece plazos en los cuales la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros deba agotar el procedimiento conciliatorio entre el usuario de los servicios financieros y la Institución Financiera señalada. A lo sumo, se establecen plazos para la audiencia de conciliación y se dispone le impongan multas a las instituciones financieras que no acudan a las audiencias correspondientes.

Por su parte, el artículo 67, que faculta a la Comisión a solicitar a las instituciones financieras la documentación e información requerida que estuvieren relacionados con la reclamación, en el marco del procedimiento conciliatorio, dice lo siguiente:

“Artículo 67. La Comisión Nacional correrá traslado a la Institución Financiera acerca de la reclamación presentada en su contra, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la misma, anexando todos los elementos que el Usuario hubiera aportado, y señalando en el mismo acto la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, con apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de no asistir.

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.

Tratándose de instituciones de fianzas, deberá citarse al fiado en el domicilio que la Institución tuviere de éste o de su representante legal”.

Este artículo constituye el supuesto de hecho de la sanción que le fue impuesta a la quejosa y, como puede verse, tampoco establece un plazo para que la autoridad determine que se ha incurrido en la falta y no señala en qué

plazo podrá hacer efectiva la sanción correspondiente. Finalmente, el artículo 94, fracción III, inciso a) que contiene la sanción de multa que corresponde imponer a quienes incumplan con la exigencia del artículo 67 ante referido, señala:

“**Artículo 94.** La Comisión Nacional estará facultada para imponer las siguientes sanciones:
(...)
III. Multa de 500 a 2000 días de salario a la Institución Financiera que no presente:
a) Los documentos, elementos o información específica solicitados en términos del artículo 67;
(...)”.

En esta norma tampoco se precisa un plazo para que la autoridad concluya el procedimiento sancionatorio, ni para que se determine la imposición de la sanción.

Si, por otro lado, se analizan otras normas de la propia ley, se tiene que el artículo 96 señala un plazo de “que no podrá ser inferior a cinco días”, pero no para la conclusión del procedimiento ni para la imposición de la multa, sino para que la Comisión Nacional escuche los alegatos que la instituciones financieras tuvieran a bien expresar. Veamos:

“**Artículo 96.** Para poder imponer la multa que corresponda, la Comisión Nacional **deberá oír previamente a la Institución Financiera presuntamente infractora, dentro del plazo que fije la propia Comisión Nacional y que no podrá ser inferior a cinco días hábiles** y tener en cuenta las condiciones económicas de la misma, la gravedad de la falta cometida, así como la necesidad de evitar reincidencias y prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en esta Ley”.

Con este plazo se otorga la garantía de audiencia a favor de las instituciones financieras sujetas a un procedimiento sancionatorio, pero incluso, el plazo es incierto y queda al arbitrio de la autoridad. Con todo, la norma no logra generar un grado razonable de certidumbre a las empresas en cuanto a la terminación del procedimiento precisamente porque no dispone un plazo

o un término cierto para dar por concluido el procedimiento e imponer la sanción correspondiente. De este modo, en la realidad empírica podrían pasar incluso años para que ello ocurriera y, sin embargo, una actuación de ese tipo tendría un respaldo legal.

En suma, dado que ninguna de las normas aplicables —entre ellas la norma impugnada— en un procedimiento como al que fue sometida la quejosa establece el plazo a que se refiere la quejosa, es claro que se produce un estado de incertidumbre en cuanto a la actuación de la autoridad y, por ende, llego a la conclusión de que el acto reclamado sí resulta violatorio del artículo 16 constitucional.