

**Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**  
**Protección y Defensa ante el Fraude Financiero**

Auditoría de Desempeño: 2021-1-06G3A-07-0089-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 89

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas en la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios ante el fraude financiero, y su contribución para fomentar un mayor acceso y uso responsable de los servicios financieros.

***Alcance***

Se revisaron los resultados de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) en cuanto a la regulación y supervisión de las instituciones financieras, la promoción, el asesoramiento, la gestión y la atención de las reclamaciones ante el posible fraude financiero en 2021, y se tomó como referencia el periodo de 2017 a 2020 para evaluar el cumplimiento de las prioridades establecidas en el programa institucional y las atribuciones establecidas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, a fin de proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros y con ello contribuir a procurar la equidad de las relaciones entre éstos y las instituciones financieras y fortalecer la seguridad jurídica de las operaciones en el sistema financiero. Asimismo, se analizó el estado que guardó el Sistema de Control Interno Institucional; el Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario E011 “Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros” y la rendición de cuentas de 2021, así como los resultados de 2017 a 2020.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la CONDUSEF.

### **Antecedentes**

El 12 de diciembre de 1998 se aprobó la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF) con la finalidad de proporcionar a la población mayor seguridad y certidumbre en sus relaciones con las instituciones financieras, dicha ley entró en vigor en abril de 1999, con lo que la CONDUSEF inició actividades para asistir, orientar, informar y defender a los usuarios de servicios financieros, con objeto de proteger sus derechos e intereses ante las instituciones y de propiciar relaciones más equitativas y armónicas entre éstos.<sup>1/</sup>

De 2000 a 2009, se publicaron reformas a la LPDUSF y se emitió y reformó la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros con el propósito de reforzar los procedimientos y facultades de la CONDUSEF para la emisión de dictámenes técnicos; evaluar los informes que las Unidades Especializadas de las instituciones financieras presentan sobre sus índices de reclamaciones; ampliar a un año el plazo para recibir las reclamaciones; conocer cualquier controversia presentada entre los usuarios y las instituciones; requerir a las instituciones que combatan, detengan o eviten prácticas que lesionen los derechos de los usuarios; informar a los usuarios sobre las acciones u omisiones de las instituciones; investigar hechos violatorios a la Ley de Instituciones de Crédito en materia de protección a usuarios; denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos; formular denuncias ante las autoridades por violaciones administrativas en perjuicio de los derechos e intereses de los usuarios, y publicar las sanciones impuestas a las instituciones de crédito, entre otras.<sup>2/</sup>

A efecto de mejorar los servicios de protección y defensa, en 2014, la comisión constituyó el Buró de Entidades Financieras como una herramienta que proporciona información a los usuarios para comparar instituciones financieras; también se publicó la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, lo que propició la elaboración de programas de educación financiera en colaboración con las instituciones, así como la actualización del monto de las sanciones impuestas por la comisión por la negativa de proporcionar información, la inasistencia a los actos conciliatorios y por el incumplimiento de las disposiciones de carácter general emitidas por la CONDUSEF. Con base en lo anterior, la comisión determinó dos tipos de acciones: preventivas, enfocadas en desarrollar sanas prácticas entre las instituciones y en dotar a la ciudadanía de información y asesoramiento para desarrollar capacidades financieras que fomenten su confianza y detonen la inclusión financiera, y acciones correctivas, orientadas a fortalecer los esquemas de defensa del usuario para que sus relaciones se establezcan en un marco de equidad, incrementando la confianza en el sector.<sup>3/</sup>

---

<sup>1/</sup> CONDUSEF, **Programa Institucional 2019**, México, 2018, p. 15.

<sup>2/</sup> Id.

<sup>3/</sup> CONDUSEF, **Programa Institucional 2015**, México, 2014, p. 3.

La evolución social y el entorno tecnológico han propiciado la generación de nuevos esquemas de protección al usuario, para prevenir la delincuencia cibernética; al respecto, a partir de 2016, la comisión aplicó el “Protocolo para detectar el posible robo de identidad”, con lo que atendió las “Bases de Colaboración en materia de Suplantación o Usurpación de Identidad”, el cual se trata de un tipo de fraude financiero que se define como la acción que una persona realiza con el fin de obtener un beneficio económico ilícito propio, a costa de dañar la economía de otra.<sup>4/</sup>

En el Programa Institucional de la CONDUSEF 2020-2024 se señaló que se han presentado avances en la equidad de los usuarios de servicios financieros frente a las instituciones financieras, pero el sistema financiero mexicano presenta rezagos en la penetración de los servicios financieros, la inclusión financiera es poco eficiente y se generan nuevas relaciones derivado de la adaptación a las innovaciones tecnológicas.<sup>5/</sup>

De acuerdo con la CONDUSEF, los fraudes cibernéticos se duplicaron durante 2021 en México; el número de quejas por fraudes cibernéticos, donde los mexicanos vieron vulnerados los recursos de sus cuentas bancarias, se duplicaron en los primeros cinco meses de 2021<sup>6/</sup> y el número de asesorías proporcionadas por posibles fraudes cibernéticos presentadas ante la CONDUSEF aumentó en promedio anual 28.3%, al pasar de 7,039 en 2017 a 19,047 en 2021.

Los antecedentes de la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros se presentan a continuación:

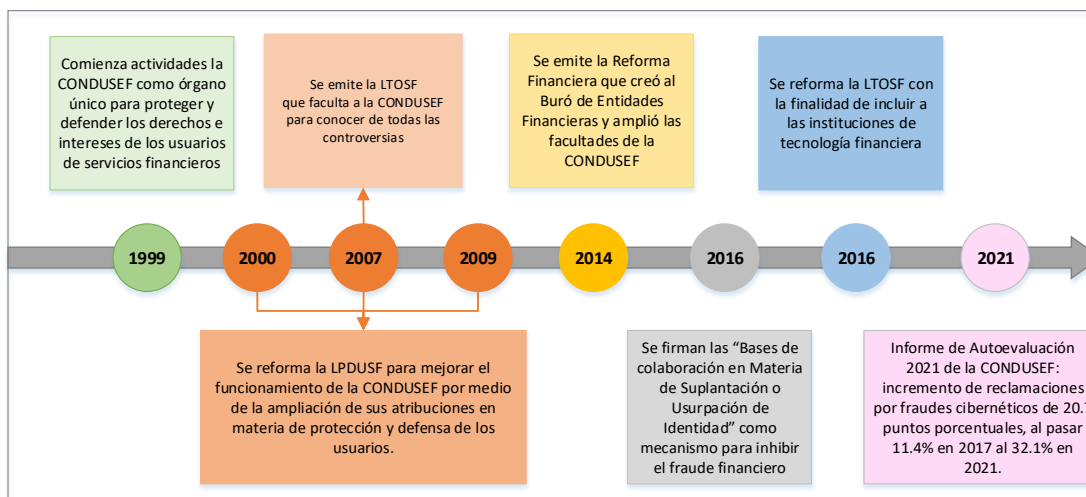
---

<sup>4/</sup> CONDUSEF, “¡Fraudes Financieros, no te dejes engañar!”, México, 2017, p. 1.

<sup>5/</sup> CONDUSEF, **Programa Institucional 2020-2024**, México, 2020, p. 8.

<sup>6/</sup> Jacob Sánchez, “**Fraudes financieros se duplican durante 2021 en México: Condusef**” [en línea] El Sol de México [consulta: 4 de agosto de 2022] Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/fraudes-ciberneticos-se-duplican-durante-2021-en-mexico-condusef-6851310.html>

ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS



FUENTE: Elaboración propia con base en los Programas Institucionales de la CONDUSEF de 2015 a 2020 e Informe de Autoevaluación 2021.

Desde la constitución de la CONDUSEF en 1999 como el órgano encargado de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, se han implementado y fortalecido los mecanismos para dar cumplimiento a su mandato; por lo que respecta al fraude financiero, las acciones de protección y defensa implementadas cobran relevancia al ser un tema que podría vulnerar el patrimonio de los usuarios y una inequidad en sus relaciones con las instituciones financieras.

## Resultados

### 1. Regulación y supervisión de las instituciones financieras en materia de posible fraude financiero

#### 1) Regulación de las instituciones financieras en materia de posible fraude financiero

Los sectores del sistema financiero mexicano que están sujetos a la regulación de las autoridades financieras son siete: 1) Bancario, 2) Ahorro y Crédito Popular, 3) Intermediarios Financieros no Bancarios, 4) Bursátil, 5) Derivados, 6) Seguros y Fianzas y 7) Instituciones de Tecnología Financiera. La CONDUSEF regula cinco de los siete sectores (Bancario, Ahorro y Crédito Popular, Intermediarios Financieros no Bancarios, Seguros y Fianzas e Instituciones de Tecnología Financiera) para procurar la protección de los intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, entre ellos la protección ante el posible fraude financiero.<sup>2/</sup>

<sup>2/</sup> De acuerdo con la CONDUSEF, el fraude financiero se refiere a la acción en la que una persona utiliza los medios de pago para hacer operaciones activas o pasivas a nombre del titular del producto o servicio financiero, con el fin de obtener un beneficio económico ilícito y dañar la economía de otra persona, consultado en el cuaderno educativo "Fraudes Financieros ¡No te dejes engañar!", disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240481/FRAUDES\\_FINANCIEROS\\_web.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240481/FRAUDES_FINANCIEROS_web.pdf)

En 2021, la CONDUSEF no emitió nuevos instrumentos normativos para regular a las instituciones y, a ese año, contó con 20 instrumentos vigentes para regularlas, de los que 15 (75.0%) se correspondieron con Disposiciones de Carácter General (DCG), 4 (20.0%) fueron reglas y 1 (5.0%) lineamientos.

De las 15 DCG, nueve normaron el registro de contratos de adhesión, las cláusulas abusivas en los contratos, las obligaciones de las instituciones con los despachos de cobranza, el registro de comisiones y de prestadores de servicios financieros, la elaboración de programas de autocorrección, el Sistema Arbitral en Materia Financiera y el Buró de Entidades Financieras (BEF); mientras que seis regularon la transparencia y sanas prácticas a las que deben sujetarse las instituciones de los cinco sectores regulados por la CONDUSEF, orientadas a proteger a los usuarios en el uso de sus datos, contar con el requerimiento de su consentimiento expreso para la contratación de productos o servicios, así como el establecimiento de los medios para proporcionar información preventiva en el uso de los productos y servicios contratados, elementos que contribuyen a proteger los intereses de los usuarios, pero no en todas las disposiciones se identificaron todos los elementos. El detalle se presenta a continuación:

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE REGULAN ASPECTOS RELACIONADOS CON EL FRAUDE FINANCIERO  
(Disposiciones)

Aspecto revisado	Número de disposiciones que contienen el aspecto revisado	DCGCSOFOMER	DCGSOFOMENR	DCGSACP	DCGFINTECH	DCGUC	DCGA
Consentimiento expreso para la contratación de productos o servicios	5	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Consentimiento expreso de uso diverso de datos	4	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Obligación de incluir los medios por los que proporcionarán información a los usuarios para evitar un posible fraude	3	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Validación de datos y verificación de autenticidad de los usuarios	1	No	No	No	Sí	No	No

FUENTE: Elaboración propia con base en el marco legal publicado en el portal de la CONDUSEF, disponible en: <https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=226&idcat=4>

DCGCSOFOMER: Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia aplicables a las instituciones de crédito y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades Reguladas.

DCGSOFOMENR: Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia aplicables a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades No Reguladas.

DCGSACP: Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia aplicables a las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular.

DCGFINTECH: Disposiciones de Carácter General de la CONDUSEF en materia de transparencia y sanas prácticas aplicables a las instituciones de tecnología financiera.

DCGUC: Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia aplicables a las Uniones de Crédito.

DCGA: Disposiciones de Carácter General en materia de sanas prácticas, transparencia y publicidad aplicables a las instituciones de seguros.

En cinco DCG, la CONDUSEF mandató que el contrato de adhesión incluya el consentimiento expreso del usuario para el uso de los servicios o productos,<sup>8/</sup> elemento que también podría preverse en las disposiciones aplicables al sector de seguros.

En cuatro DCG, la comisión determinó que en el contrato de adhesión se pueda incluir la autorización para el uso diverso de los datos del usuario con su consentimiento expreso,<sup>9/</sup> lo cual podría considerarse en las disposiciones aplicables a las instituciones de crédito, SOFOM ER e instituciones de seguros.

En tres DCG, la CONDUSEF incluyó la obligación de asentar en el contrato de adhesión la forma en la que las instituciones proporcionarán información a los usuarios para evitar un posible fraude,<sup>10/</sup> mientras que en dos disposiciones no estableció su obligatoriedad y en las disposiciones que regulan a las instituciones de seguros no se identificó dicho elemento, por lo que se considera conveniente analizar su inclusión.

En una DCG, la comisión incluyó la validación de datos y verificación de la autenticidad de los documentos del usuario obtenidos de manera digital,<sup>11/</sup> pero se estima pertinente determinar la factibilidad de su inclusión en los contratos de adhesión que comercializan productos y servicios cuya contratación se realiza por medios digitales.

Con base en lo anterior, se consideró como área de mejora la elaboración de un diagnóstico para analizar la pertinencia de incluir en los contratos de adhesión el consentimiento expreso del usuario para la contratación de productos o servicios, el consentimiento expreso para el uso diverso de datos de los usuarios, los medios por los que las instituciones financieras proporcionarán información a los usuarios para evitar un posible fraude y la validación de datos y verificación de autenticidad de los documentos proporcionados por medio digitales por los usuarios en las disposiciones en materia de transparencia y sanas prácticas que no los prevean, con la finalidad de favorecer la protección de los usuarios de los servicios financieros.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la CONDUSEF elaboró un diagnóstico en el que incluyó un análisis por sector de instituciones financieras, un análisis legal de las facultades de la CONDUSEF y de sus disposiciones, un análisis de las Disposiciones de Carácter General en materia de transparencia y sanas prácticas en el que se identifica la viabilidad o la utilidad de la inclusión de cada uno de los elementos relacionados con el consentimiento expreso para la contratación de productos o servicios, el consentimiento expreso para el uso diverso de datos de los usuarios, los medios por los que se proporcionará información a los usuarios para evitar un posible fraude y la validación de datos y verificación de la autenticidad de los documentos proporcionados por

---

<sup>8/</sup> Aplicables para instituciones de crédito, SOCAP, SOFIPO, SOFICO, SOFOM ER, SOFOM ENR, instituciones de tecnología financiera y Uniones de Crédito.

<sup>9/</sup> Aplicables para SOCAP, SOFICO, SOFIPO, SOFOM ENR, instituciones de tecnología financiera y Uniones de Crédito.

<sup>10/</sup> Aplicables a las instituciones de crédito, SOCAP, SOFIPO, SOFICO, SOFOM ER e instituciones de tecnología financiera.

<sup>11/</sup> Aplicable a instituciones de tecnología financiera.

medios digitales por los usuarios, así como la implementación de acciones identificadas, y como resultado de ello, la comisión determinó lo siguiente: “esta Comisión Nacional no tiene acciones por realizar encaminadas en la homologación de disposiciones en materia de transparencia para cada uno de los sectores de Instituciones Financieras”.

En cuanto a las reglas y el lineamiento, vigentes en 2021, se orientaron a establecer la operación y funcionamiento de actividades propias de la comisión.

La emisión y modificación de la regulación realizada por la CONDUSEF responde a un análisis continuo de las áreas correspondientes, derivadas del aumento de tecnologías financieras y de los propios cambios en el sistema financiero mexicano. Al respecto, la comisión publicó 14 reformas de los instrumentos de 2014 a 2018, de las que 11 correspondieron a 10 DCG relacionadas con la documentación contractual de las instituciones de seguros, la adición de las instituciones de tecnología financiera como sujetos obligados y regulados por la CONDUSEF y ajustes de los contratos de adhesión de las entidades de ahorro y crédito personal, y 3 se vincularon con 2 reglas sobre la consulta del Registro Público de Usuarios que no desean que sus datos sean usados con fines publicitarios y la adición de las instituciones de tecnología financiera como sujeto regulado de la CONDUSEF.

## 2) Supervisión, inspección y verificación de las instituciones financieras ante el posible fraude financiero

La supervisión de la CONDUSEF se ejerció de tres maneras: 1) la vigilancia, mediante la evaluación de los documentos de los productos y servicios proporcionados por las instituciones financieras; 2) la inspección, mediante visitas en las instalaciones de las instituciones, realizadas por la CONDUSEF en coordinación con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), y 3) la verificación, por medio de visitas en las instalaciones de las SOFOM ENR. De la ejecución de dichas facultades, la comisión puede ordenar a las instituciones la adopción de medidas correctivas con la emisión de programas de cumplimiento forzoso para que las instituciones cumplan con la normativa respecto de los productos y servicios que comercializan.

En 2021, la CONDUSEF contó con el Programa Anual de Supervisión (PAS) el cual incluyó criterios de selección para identificar las instituciones que presentaron mayor riesgo con base en los datos estadísticos, y determinó la supervisión de 337 instituciones, 281 (83.4%) mediante la evaluación, 40 (11.9%) mediante la verificación y 16 (4.7%) mediante la inspección.

En ese año, la CONDUSEF evaluó a 230 (81.9%) instituciones de las 281 programadas, verificó a 41 (102.5%) de las 40 planeadas e inspeccionó a 8 (50.0%) de las 16 previstas, como se detalla a continuación:

INSTITUCIONES VIGILADAS POR LA CONDUSEF, POR TIPO E INSTITUCIÓN FINANCIERA, 2021  
(Instituciones financieras y porcentajes)

Tipo de institución financiera	Evaluación			Verificación			Inspección		
	Programado	Realizado	Part. %	Programado	Realizado	Part. %	Programado	Realizado	Part. %
Total	281	230	81.9	40	41	102.5	16	8	50.0
Bancos	92	65	70.7	-	-	-	10	5	50.0
SOFOM ENR	57	45	78.9	40	41	102.5	-	-	-
Instituciones de seguro	43	42	97.7	-	-	-	-	-	-
SOCAPS	38	36	94.7	-	-	-	-	-	-
Uniones de Crédito	25	20	80.0	-	-	-	-	-	-
SOFIPOS	23	19	82.6	-	-	-	6	3	50.0
SOFOM ER	3	3	100.0	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia con base en el Programa Anual de Supervisión 2021 de la CONDUSEF y el listado de instituciones financieras evaluadas, verificadas e inspeccionadas, correspondiente a 2021.

La CONDUSEF no evaluó 51 instituciones financieras debido a que no dieron respuesta a la solicitud de información, comunicaron que no comercializaron el producto o servicio financiero en el periodo solicitado o no fueron localizadas en el domicilio que tienen registrado. Las 230 instituciones supervisadas en 2021 representaron 125.5% más que lo reportado en 2020 (102), y significaron el 4.6% de las 4,994 instituciones financieras sujetas a la supervisión de la CNBV.

En 2021, la CONDUSEF evaluó 12 productos financieros <sup>12/</sup> y el sector bancario fue el que concentró el mayor número de instituciones evaluadas con 65 (28.3%) instituciones, lo que se correspondió con el sector que registró el mayor número de reclamaciones por posible fraude financiero.

Como resultado del proceso de evaluación, la CONDUSEF detectó los incumplimientos que da a conocer a las instituciones por medio de programas de cumplimiento forzoso, de forma previa a la publicación de las evaluaciones. En 2021, la comisión emitió 174 programas de cumplimiento forzoso al mismo número de instituciones para que éstas atendieran los incumplimientos detectados, los subsanaran o, en su caso, ejercieran su derecho de audiencia para manifestar lo que a su derecho conviniera respecto de lo detectado. La CONDUSEF evaluó los documentos remitidos por las instituciones con los ajustes solicitados y asignó una calificación definitiva a los productos y servicios ofrecidos a los usuarios, que publicó en el BEF. En 2021, la comisión determinó que, de las 230 instituciones evaluadas,

<sup>12/</sup> En los bancos supervisó los productos siguientes: crédito personal, cuenta de nómina, depósito a la vista y tarjeta de crédito sin solicitud; en las instituciones de seguros: daños relacionados con crédito hipotecario, desempleo relacionado con crédito hipotecario, gastos médicos mayores individual y vida individual y vida relacionado con crédito hipotecario; para las SOCAP y SOFIPO: crédito personal y pagaré con rendimientos liquidables al vencimiento; para las SOFOM ENR: crédito de nómina y crédito personal; para las SOFOM ER, crédito personal y tarjeta de crédito sin solicitud, y para las uniones de crédito: crédito de habilitación o avío.



157 (68.3%) cumplieron con lo establecido en la normativa, 58 (25.2%) no cumplieron y para 15 (6.5%) no fue aplicable lo solicitado, <sup>13/</sup> con lo que comprobó el grado de cumplimiento de las disposiciones que rigen a las instituciones financieras e inició el proceso de sanción para los 58 incumplimientos que, al cierre de 2021, continuaron en proceso.

En el BEF se identificó que, de las 230 instituciones evaluadas en 2021, la CONDUSEF publicó las calificaciones definitivas de 114 (49.6%) instituciones, con lo que dio a conocer la calidad de la información que generan las instituciones para promocionar, informar y formalizar sus productos o servicios y para las 116 (50.4%) restantes no reportó la información dentro del BEF. De las 116 instituciones, la comisión señaló que para 99 el resultado de la evaluación se publicó en el periodo de enero a marzo de 2022; 8 correspondieron a instituciones a las que no les fue aplicable la evaluación, debido a que 7 no contaron con autorización para publicitar su producto y 1 no contó con el producto sujeto a supervisión, y 9 instituciones, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, se encontraron pendientes de publicación, por lo que se considera como un área de mejora que la comisión incluya en el BEF dicha información para todas las instituciones, a fin de coadyuvar al usuario a disponer de mayor información para prevenir algún posible fraude financiero.

Como parte de la evaluación de los productos financieros, la CONDUSEF incluyó la “Emisión de tarjeta de crédito sin solicitud”, la cual es una de las 30 causas definidas por la comisión para clasificar una reclamación como posible fraude financiero, mismas que se enumeran a continuación:

---

<sup>13/</sup> La CONDUSEF indicó que no se pudo realizar el proceso de supervisión cuando al solicitar información a las instituciones financieras éstas indicaron en su respuesta o se presentó alguno de los siguientes supuestos: no ofreció el producto, canceló el producto, no comercializó el producto en el periodo solicitado, no se pudo notificar, el contrato de adhesión remitido correspondió a otro producto y la comisión ordenó a la institución solicitar su autorización o el producto fue coincidente con alguno ya revisado.

CAUSAS QUE UTILIZA LA CONDUSEF PARA CATALOGAR UN POSIBLE FRAUDE FINANCIERO

No.	Causa	No.	Causa	No.	Causa
1.	Apertura de caja sin autorización	11.	Crédito otorgado sin ser solicitado ni autorizado por el usuario, cliente y/o socio	21.	Inconformidad con el contenido de la caja de seguridad
2.	Apertura de cuenta no solicitada ni autorizada por el usuario, cliente y/o socio	12.	Crédito, TDC o cuenta otorgados sin ser solicitados ni autorizados por el usuario, cliente y/o socio	22.	Inconformidad con la alteración de pagarés (en importe)
3.	Cargos no reconocidos a través de la utilización del NIP en terminal punto de venta	13.	Disposición de efectivo en cajero automático no reconocida por el usuario, cliente y/o socio	23.	Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras instituciones financieras (aseguradoras, bancos, etc.)
4.	Cargos no reconocidos en la cuenta	14.	En ventanilla y/o sucursal no reconocida por el usuario, cliente y/o socio	24.	Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras instituciones financieras (aseguradoras, SOFOM, etc.)
5.	Cheque pagado no reconocido por el titular	15.	Disposición de efectivo en ventanilla, sucursal y/o cajero automático no reconocida por el usuario, cliente y/o socio	25.	Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras instituciones financieras (aseguradoras, bancos, SOFOM, etc.)
6.	Consumos no reconocidos	16.	El usuario, cliente y/o socio no reconoce haber celebrado contrato con la institución	26.	Inconformidad por el importe de un consumo en comercio
7.	Consumos no reconocidos a través de la utilización del NIP en Terminal Punto de Venta	17.	El usuario cliente y/o socio no reconoce haber celebrado contrato con la institución (crédito o depósito)	27.	Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por internet
8.	Consumos por teléfono no reconocidos	18.	Emisión de tarjeta de crédito sin solicitud	28.	Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por internet
9.	Consumos vía internet no reconocidos	19.	Envío y/o retiro de dinero móvil no reconocida	29.	Robo o extravío de valores depositados
10.	Crédito no reconocido en el historial crediticio	20.	Inconformidad con el cobro de productos o servicios no contratados por el usuario, cliente y/o socio	30.	Transferencia electrónica no reconocida

FUENTE: Elaboración propia con base en los criterios de la CONDUSEF para catalogar una reclamación como posible fraude financiero.

De la vigilancia de la “Emisión de tarjeta de crédito sin solicitud”, la comisión revisó las 10 instituciones financieras programadas (100.0%), para las que no ordenó programas de cumplimiento forzoso debido a que no presentaron incumplimientos de la normativa evaluada.

En relación con la verificación, en 2021, la CONDUSEF realizó 41 visitas, 46.4% más que las realizadas en 2020 (28), de las que 40 fueron calendarizadas y 1 fue especial; 24 (58.5%) instituciones cumplieron con el requerimiento de información, de éstas, a 22 (91.7%) instituciones les emitió un programa de cumplimiento forzoso para subsanar los incumplimientos detectados y 2 (8.3%) no presentaron incumplimientos por lo que no fue necesaria la emisión de medidas correctivas, mientras que de las 17 (41.5%) instituciones restantes, 12 (70.6%) no atendieron la visita, 3 (17.6%) no pudieron ser localizadas y 2 (11.8%) no cumplieron con lo requerido, las cuales se turnaron al proceso de sanción.

En cuanto a la inspección, la CONDUSEF realizó 8 (50.0%) visitas de las 16 programadas, 33.3% más que en 2020 (6), ya que canceló 9 visitas por la pandemia por COVID-19 y por restricciones sanitarias relacionadas con el semáforo epidemiológico y dio de alta una visita con carácter especial, derivado del incremento en las reclamaciones iniciadas por un posible fraude. Como resultado de las 8 visitas de inspección, la comisión ordenó 5 programas de cumplimiento forzoso al mismo número de instituciones con los que estableció medidas

correctivas a los productos inspeccionados, a fin de transparentar la información, mejorar la calidad de los documentos y procurar la equidad en las relaciones entre las instituciones y los usuarios, mientras que para las 3 instituciones restantes, la CONDUSEF determinó que cumplieron con la normativa, por lo que su inspección concluyó sin la imposición de medidas correctivas.

Adicionalmente, como parte de las atribuciones de supervisión, la CONDUSEF puede ordenar medidas preventivas a las instituciones financieras, las cuales se refieren a la revisión de los contratos de adhesión de los productos y servicios financieros, a solicitud de las instituciones de forma previa a su comercialización, a solicitud de éstas y cuya autorización es necesaria para que las instituciones incluyan sus contratos en el Registro de Contratos de Adhesión (RECA). En 2021, la comisión autorizó a 125 instituciones financieras que solicitaron la revisión y autorización de los contratos de adhesión de los productos por comercializar en ese año y anteriores, las cuales atendieron las medidas preventivas ordenadas por la comisión derivadas de 281 revisiones de los contratos, con lo que la comisión procuró que los productos comercializados por las instituciones contaran con los elementos de transparencia y sanas prácticas previstos en la normativa antes de ser comercializados, mediante un alertamiento temprano para proteger a los usuarios de los servicios, entre otros riesgos, ante el posible fraude financiero.

De 2017 a 2021, la comisión registró un crecimiento promedio anual del 7.6% en el número de las instituciones supervisadas, al pasar de 208 a 279; respecto del proceso de evaluación, éste tuvo un crecimiento promedio anual del 9.3%, al pasar de 161 a 230; el proceso de verificación aumentó en promedio anual del 13.2%, al pasar de 25 a 41, mientras que el proceso de inspección decreció en promedio anual en 22.3%, al pasar de 22 a 8, lo que denotó que la CONDUSEF tuvo una mayor cobertura en términos del número de instituciones que supervisó para que cumplieran con la normativa en materia de transparencia y sanas prácticas en favor de la protección de los derechos e intereses de los usuarios.

En 2021, la CONDUSEF impuso 723 sanciones, derivadas de los tres procesos de supervisión, que no necesariamente se correspondieron con la supervisión realizada en el año fiscalizado, cuyas principales causas se relacionaron con que las instituciones no presentaron información o documentos específicos y a que difundieron información o emplearon modelos de contratos que no cumplieron con los requisitos normados, en los términos de lo establecido en la Ley de Transparencia y Ordenamiento de Servicios Financieros.

De las 723 sanciones, al cierre de ese año, 263 (36.4%) tuvieron el estatus de pagadas, en tanto que, de las 460 restantes, 454 (98.7%) se encontraban con algún medio de impugnación en proceso y 6 (1.3%) no habían sido pagadas, de las cuales en 5 se dictó sentencia de nulidad en 2021 y 1, al primer semestre de 2022, se encontraba en proceso de pago coactivo conjuntamente con el Servicio de Administración Tributaria.

Como resultado de la supervisión realizada por la CONDUSEF y del cumplimiento de la normativa por parte de las instituciones financieras, de 2017 a 2021, el número de sanciones decreció en promedio anual en 4.2%, al pasar de 858 a 723.

#### 2021-1-06G3A-07-0089-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros publique los resultados de la evaluación realizada a los productos financieros de todas las instituciones financieras supervisadas en el Buró de Entidades Financieras, a fin de dar a conocer la información a los usuarios, y con ello coadyuve a la toma de decisiones respecto de la contratación de productos y servicios financieros, en términos de la disposición cuarta, fracción XII, de las Disposiciones de Carácter General para la organización y funcionamiento del buró, y del artículo 8° Bis, párrafo segundo, de la Ley de Protección y Defensa del Usuario de Servicios Financieros.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## **2. Promoción de los derechos e intereses de los usuarios ante el fraude financiero**

En 2021, la CONDUSEF promovió los derechos e intereses de los usuarios mediante 100 actividades de educación financiera, <sup>14/</sup> con las que brindó medidas de prevención ante un posible fraude financiero, las cuales se detallan a continuación:

ACTIVIDADES DE EDUCACIÓN FINANCIERA REALIZADAS POR LA CONDUSEF, 2021  
(Actividades, miles de personas y porcentajes)

Actividad	Cantidad	Personas Impactadas (estimadas)	Part.
Total	100	16,893.7	100.0
Materiales de educación financiera	35 <sup>1/</sup>	13,153.0	77.9
Campañas	1	3,488.3	20.6
Cursos y diplomados	3 <sup>2/</sup>	247.5	1.5
Pláticas y conferencias	16	4.9	n.s.
Redes sociales	45 <sup>3/</sup>	n.c.	n.c.

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la CONDUSEF.

<sup>1/</sup> Incluye 15 boletines de prensa, 7 materiales del programa "Educación Financiera en tu Institución", 7 boletines de consejos, 4 revistas y 2 cuadernillos.

<sup>2/</sup> Incluye 2 cursos y 1 diplomado.

<sup>3/</sup> Se refiere al número de publicaciones en redes sociales.

n.s. No significativo.

n.c. No cuantificable.

<sup>14/</sup> De acuerdo con la CONDUSEF, la educación financiera es el conjunto de herramientas y conocimientos prácticos orientados a hacer buen uso de los servicios financieros, así como a administrar, incrementar y proteger el patrimonio de los usuarios y, con ello, facilitar una mejor toma de decisiones.

En 2021, la CONDUSEF estimó haber impactado a 16,893.7 miles de personas (29.8%) respecto de las 56.7 millones de personas adultas que contaron con al menos un producto financiero; estas últimas significaron el 67.8% de la población adulta,<sup>15/</sup> y únicamente con la campaña impactó a 3,488.2 miles de personas (6.1%).

En ese año, la comisión desarrolló 35 actividades consistentes en la difusión de materiales por medio del programa “Educación Financiera en tu Institución”, para establecer alianzas con instituciones privadas, sociales y públicas; asimismo, de forma electrónica, mediante su página web, la CONDUSEF publicó revistas, boletines de consejos y de prensa y cuadernillos, en los cuales emitió recomendaciones dirigidas a grupos vulnerables (jóvenes, mujeres y personas adultas mayores) sobre las medidas de prevención y de alerta ante dicha problemática para proteger la información financiera de los usuarios, así como las causas que más los afectan (transferencias electrónicas y consumos no reconocidos), con lo que propició la reducción del riesgo de que esa población sea víctima de un posible fraude financiero.

Asimismo, del 7 al 30 de junio, la comisión realizó la campaña “Prevención de Fraudes Financieros”, cuya población objetivo fue la que se ubicó en los niveles socioeconómicos “medio-bajo” y “bajo”; con dicha campaña la CONDUSEF estimó haber impactado a 3,488.3 miles de personas<sup>16/</sup> y difundió de manera masiva en el ámbito nacional, mediante 8 medios impresos y digitales, información sobre las medidas de prevención que debe tener el usuario en el manejo de su información financiera.

Posteriormente, la CONDUSEF realizó un estudio para evaluar la campaña, por medio de la aplicación de 1,600 encuestas de opinión y percepción a residentes de la Ciudad de México, del Estado de México, de Jalisco y de Nuevo León, en las que identificó que el 41.0% de los entrevistados recordó haber visto o escuchado al menos un material publicitario de la campaña; el 22.0%, consideró que la CONDUSEF debe mejorar la información contenida en los anuncios, y el 18.0% señaló que debe realizar una mayor promoción y difusión de información; al respecto, la entidad fiscalizada determinó como área de oportunidad realizar una mayor difusión de los materiales educativos e informativos en los medios digitales y tradicionales más utilizados por la población, así como de publicidad en el transporte público.

Respecto de los cursos y el diplomado,<sup>17/</sup> en 2021, la comisión adicionó el curso en línea denominado “Educación Financiera para Todos”, en el que abordó temas sobre las medidas de seguridad para evitar ser víctima de un posible fraude financiero en sus vertientes tradicional y electrónico, el uso de los productos y servicios financieros, así como de los

---

<sup>15/</sup> De acuerdo con lo señalado en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2021 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: [inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enif/ENIF21.pdf](https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enif/ENIF21.pdf)

<sup>16/</sup> El alcance es estimado por la CONDUSEF de acuerdo con la población objetivo establecida en la campaña, por lo que depende de las audiencias, circulación y afluencia que tengan los medios de comunicación.

<sup>17/</sup> Disponibles en: <https://www.condusef.gob.mx/index.php>

derechos y obligaciones adquiridas por los usuarios; asimismo, se observó un incremento del 66.4% del número de personas inscritas en los cursos y diplomados, ya que en 2021 fueron 247.5 miles de personas y en el año anterior, 148.7 miles de personas; de igual forma, se identificó un aumento del 54.8% en el número de personas que concluyeron los cursos y diplomados, ya que en 2021, 74.0 miles de personas los concluyeron satisfactoriamente y en 2020 fueron 47.8 miles de personas, con lo que la comisión brindó conocimientos en materia de educación financiera a un mayor número de personas que terminaron los cursos y diplomados que impartió, respecto de lo registrado en el año anterior.

Además, la CONDUSEF realizó la Semana Nacional de Educación Financiera (SNEF), <sup>18/</sup> evento anual que en 2021 fue virtual debido a la contingencia sanitaria por el COVID-19, por lo que, mediante la proyección de videoconferencias, paneles, mesas de debate y talleres, abordó temas vinculados con las medidas de prevención ante el posible fraude, con el objetivo de fortalecer las capacidades para hacer buen uso de los servicios y productos financieros y realizar una adecuada toma de decisiones.

El número de actividades realizadas por la comisión de 2017 a 2021 vinculadas con la promoción para prevenir el fraude financiero y el número de personas impactadas estimado por la CONDUSEF se muestra a continuación:

ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN PARA PREVENIR UN POSIBLE FRAUDE FINANCIERO  
Y PERSONAS IMPACTADAS, 2017 A 2021  
(Actividades y miles de personas)

Actividad	2017		2018		2019		2020		2021	
	A	PI	A	PI	A	PI	A	PI	A	PI
Total	93	22,528.5	90	5,196.4	134	10,841.3	183	14,549.3	100	16,893.7
Materiales de educación financiera	31	4,018.1	37	5,195.0	76	9,528.0	114	14,394.2	35	13,153.0
Campañas	1	18,506.2	0	0.0	1	1,311.2	1	n.d.	1	3,488.3
Cursos y diplomados	1	0.1	1	0.1	1	0.2	2	148.7	3	247.5
Pláticas y conferencias	35	4.1	20	1.3	22	1.9	9	6.4	16	4.9
Redes sociales	25	n.c.	32	n.c.	34	n.c.	57	n.c.	45	n.c.

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la CONDUSEF.

A: Actividades.

PI: Personas impactadas.

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

<sup>18/</sup> La Semana Nacional de Educación Financiera y la campaña "Prevención de Fraudes Financieros" formaron parte del Programa Anual de Comunicación Social 2021 de la CONDUSEF, el cual se encuentra disponible en: [https://www.condusef.gob.mx/PDF-s/SIPOT/COM\\_SOCIAL/2021/Estrategia%20y%20Programa%202021\\_Modif.pdf](https://www.condusef.gob.mx/PDF-s/SIPOT/COM_SOCIAL/2021/Estrategia%20y%20Programa%202021_Modif.pdf)

De 2017 a 2021, la CONDUSEF incrementó el número de actividades en promedio anual 1.8%, al pasar de 93 a 100 en 2021, y el número estimado de personas impactadas disminuyó en promedio anual 6.9%, al pasar de 22,528.5 miles de personas a 16,893.7 miles de personas. Lo anterior se relaciona con que, en 2017, la comisión realizó la campaña “Fraude Cibernético”, en la que utilizó redes sociales y radiodifusoras y estimó haber impactado a 18,506.2 miles de personas, 430.5% más respecto de las 3,488.2 miles de personas que estimó haber impactado con la campaña efectuada en 2021, en la cual utilizó como medios de comunicación periódicos y revistas.

En las campañas realizadas en 2017 y 2019, la comisión difundió información sobre fraude cibernético y robo de identidad, por medio de radiodifusoras ubicadas en zonas de población indígena; en 2018, divulgó boletines de prensa a los medios de comunicación vinculados con el tema; mientras que, en la campaña de 2020, transmitió tres spots de radio relacionados con la prevención del fraude cibernético, crédito exprés y robo de identidad, en tanto que la emprendida en 2021 no consideró mensajes por medio de radiodifusoras.

La disminución del número de personas impactadas con la promoción se considera un área de mejora para que la CONDUSEF utilice las campañas o alguna otra actividad para masificar y promocionar información para prevenir el posible fraude financiero en un mayor número de medios impresos y digitales de circulación nacional, a efecto de tener un mayor alcance en la población y, con ello, incidir en la disminución de la cantidad de personas que son afectadas por fraudes financieros y proteger y defender sus derechos e intereses.

La CONDUSEF, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones para incrementar y diversificar los medios de difusión de información de educación financiera para prevenir el posible fraude financiero, ya que del 13 al 26 de julio de 2022 efectuó la campaña “Prevención de Fraudes Financieros” en su versión de fraudes en aplicaciones móviles, con la que utilizó medios digitales e impresos y consideró radiodifusoras ubicadas en zonas de población indígena para la transmisión de mensajes relacionados con el cuidado que debe tener el usuario con las aplicaciones que ofrecen préstamos de manera fácil y rápida, ya que pueden derivar en un posible fraude financiero; con dicha campaña la comisión estimó haber impactado a 5,545.0 miles de personas, 59.0% más respecto de las estimadas en 2021 (3,488.2 miles de personas); también emitió un boletín de prensa, publicado en su página de internet, con información que no se abordó en los boletines del año anterior, con el que dio a conocer a los usuarios recomendaciones para evitar ser víctimas de los fraudes denominados “crédito exprés” y la “pirámide financiera”, <sup>19/</sup> y para que el usuario no

---

<sup>19/</sup> El “crédito exprés” se refiere a créditos que son ofrecidos mediante llamadas telefónicas, mensajes de texto, volantes o aplicaciones móviles, de manera rápida, con mínimos requisitos, sin la revisión del historial crediticio y para el que se pide depositar o transferir un anticipo por supuestos gastos de gestoría, por un seguro, para apartar o autorizar el crédito, y cuando la persona solicitante deposita el dinero, el supuesto otorgante deja de tener contacto y desaparece. La “pirámide financiera” es un mecanismo que promueve que cada persona participante invite a un grupo de al menos dos conocidos a invertir en un negocio determinado y cada uno de ellos a su vez involucre a otras dos personas y así sucesivamente, lo anterior, por lo general pierde impulso y termina en un posible fraude financiero en el que se prometen elevados rendimientos a los participantes y, al final, únicamente los promotores de arriba de la pirámide son los únicos que reciben los recursos de las personas que participaron.

comparta información personal, contraseñas y datos de cuentas, ni realice transferencias electrónicas o depósitos bancarios si no está seguro de los datos de la entidad que otorga el crédito; durante el primer semestre de 2022 realizó 138 publicaciones en sus redes sociales con temas asociados con los distintos tipos de fraudes financieros que existen, la suplantación de identidad, el cuidado en el manejo de la información del usuario y sobre los créditos ofrecidos mediante aplicaciones móviles, lo que significó un incremento de 206.7% en relación con las 45 publicaciones de 2021; actualizó el contenido del “Diplomado en Educación Financiera”, en el que incluyó temas relacionados principalmente con los diferentes tipos de fraude cibernético, el uso responsable y seguro de la información, medidas preventivas para evitar el robo de identidad y recomendaciones en caso de ser víctimas de un fraude cibernético y, de manera adicional, en 2022, realizó una jornada de orientación financiera, en la que abordó el tema sobre el cuidado de los datos bancarios, así como siete publicaciones en su blog para informar cómo evitar un fraude digital y para la prevención de los fraudes de la modalidad de “crédito exprés”, por lo que con las acciones realizadas tuvo un mayor alcance en la población, a efecto de procurar la protección de los derechos e intereses de los usuarios, con lo que solventa lo observado.

En relación con la difusión de información financiera relacionada con el posible fraude financiero, la CONDUSEF dispuso del BEF, herramienta en la que da a conocer los productos que ofrecen las instituciones financieras, sus comisiones y tasas, las reclamaciones de los usuarios presentadas directamente en las instituciones financieras y las presentadas en la comisión, las prácticas inadecuadas en las que incurrir las instituciones, así como las sanciones impuestas, con lo que brindó información sobre la prestación de los servicios y productos ofrecidos por las instituciones financieras, a efecto de que conocieran su desempeño.



En 2021, la CONDUSEF registró en el BEF 6,603,678 reclamaciones por cualquier motivo en todos los sectores, <sup>20/</sup> que incluyeron tanto las reclamaciones presentadas en las instituciones financieras, como las realizadas ante la comisión. Por tipo de sector, el bancario fue el que predominó con 5,995,703 (90.8%) de las reclamaciones, de las que 4,209,040 fueron por posible fraude financiero, <sup>21/</sup> las cuales representaron el 70.2% de las inconformidades presentadas en las instituciones bancarias.

En el BEF, el sector bancario concentró la mayor proporción de reclamaciones por cualquier motivo y específicamente por fraude financiero, pero la CONDUSEF también registró en su Informe de Autoevaluación reclamaciones por posible fraude financiero y suplantación de identidad en otros sectores que no fueron reportadas en el BEF, <sup>22/</sup> lo que se constituyó como un área de mejora para que la comisión difunda en el buró las reclamaciones por posible fraude financiero en todos los sectores en que se presenten, ya que esta información la dio a conocer únicamente en el sector bancario, lo anterior a efecto de evidenciar a los usuarios información respecto de las instituciones financieras en las que se presenta algún tipo de posible fraude financiero y, con ello, fortalecer la protección de sus derechos e intereses.

La CONDUSEF, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones para difundir en el BEF las reclamaciones por posible fraude financiero en los sectores en que se presenten, adicionales al bancario, e inició las gestiones para el análisis y selección de la información a reportar; estableció la programación, estructuración y revisión de la información, así como de la nueva sección que se incluirá en el BEF con los datos de las reclamaciones en todos los sectores, a efecto de proporcionar a los usuarios de servicios financieros información respecto de los sectores financieros en los que se pudieran registrar reclamaciones

---

<sup>20/</sup> El Buró de Entidades Financieras incluye 27 sectores financieros.

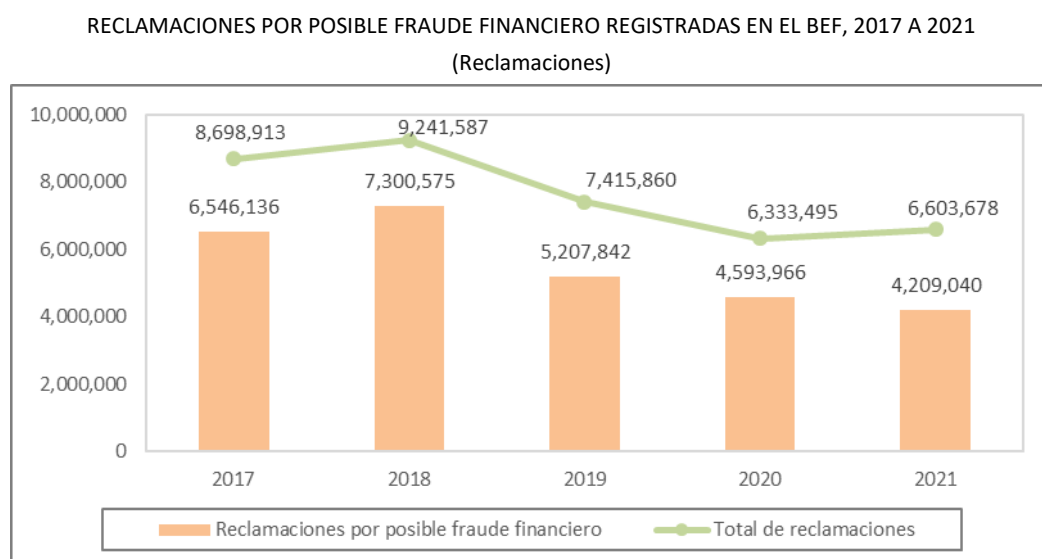
<sup>21/</sup> Se consideraron 25 de las 30 causas de reclamación asociadas al posible fraude financiero siguientes: 1) Apertura de caja sin autorización; 2) Apertura de cuenta no solicitada ni autorizada por el usuario, cliente y/o socio; 3) Cargos no reconocidos en la cuenta; 4) Cheque pagado no reconocido por el titular; 5) Consumos no reconocidos; 6) Consumos no reconocidos a través de la utilización del NIP en Terminal Punto de Venta; 7) Consumos por teléfono no reconocidos; 8) Consumos vía internet no reconocidos; 9) Crédito no reconocido en el historial crediticio; 10) Crédito, TDC o cuenta otorgados sin ser solicitados ni autorizados por el usuario, cliente y/o socio; 11) Disposición de efectivo en cajero automático no reconocida por el usuario, cliente y/o socio; 12) Disposición de efectivo en ventanilla y/o sucursal no reconocida por el usuario, cliente y/o socio; 13) Disposición de efectivo en ventanilla, sucursal y/o cajero automático no reconocida por el usuario, cliente y/o socio; 14) El usuario, cliente y/o socio no reconoce haber celebrado contrato con la institución (crédito o depósito); 15) Emisión de tarjeta de crédito sin solicitud; 16) Envío y/o retiro de dinero móvil no reconocida; 17) Inconformidad con el cobro de productos o servicios no contratados por el usuario, cliente y/o socio; 18) Inconformidad con el contenido de la caja de seguridad; 19) Inconformidad con la alteración de pagarés (en importe); 20) Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras instituciones financieras (Aseguradoras, Bancos, SOFOM, etc.); 21) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio; 22) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por internet; 23) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por teléfono; 24) Robo o extravío de valores depositados, y 25) Transferencia electrónica no reconocida.

<sup>22/</sup> En el Informe de Autoevaluación de enero a junio de 2021, se identificó que dentro de las causas que se consideran como posible fraude financiero, se distinguen seis que pueden ser imputables a un posible robo de identidad, por lo que de los asuntos recibidos por dicha causa el 75.5% se presentó en el sector Bancario, el 22.3% en las SOFOM y el 2.2% restante en otros sectores.

asociadas a un posible fraude financiero y fortalecer la protección de sus derechos e intereses, con lo que solventa lo observado.

Se verificó que el BEF contó con el “Índice de Reclamación”, en el que la CONDUSEF enlistó a las instituciones financieras que presentaron más reclamaciones por cada 100 mil contratos, y con el “Índice de Desempeño de Atención a Usuarios”, con el que informó sobre la calidad en el servicio de atención a los usuarios, lo que sirvió para medir el riesgo para los usuarios de contratar productos o servicios financieros en las instituciones.

De 2017 a 2021, el número de reclamaciones reportadas por la CONDUSEF en el BEF se muestra a continuación:



FUENTE: Elaboración propia con base en información del Buró de Entidades Financieras de la CONDUSEF.

Las reclamaciones por posible fraude financiero reportadas en el BEF decrecieron en promedio anual en 10.5%, al pasar de 6,546,136 a 4,209,040, pero mantuvieron una alta concentración respecto del total de reclamaciones, al representar el 75.3% en 2017 y el 63.7% en 2021.

Como parte de las acciones preventivas, en 2021, la CONDUSEF mantuvo habilitado el Portal de Fraudes Financieros, en el que los usuarios pueden denunciar teléfonos, páginas web, instituciones financieras, perfiles de redes sociales y correos electrónicos como fraudulentos, así como encontrar información para prevenir los posibles fraudes financieros; además, el afectado puede elegir el tipo de fraude financiero del que fue víctima, a efecto de prevenir a otros usuarios y reducir el riesgo de ser afectados.

En el Portal de Fraudes Financieros se identificaron 3,863 reportes, de los que 2,073 (53.7%) fue por suplantación de instituciones financieras y, como parte de las acciones de

prevención al usuario de servicios financieros, la CONDUSEF difundió comunicados en su portal de internet sobre la suplantación de la identidad de algunas instituciones financieras, con el objeto de que contara con información para evitar ser víctima de un posible fraude financiero.

### **3. Asesoramiento y gestión de las controversias por posible fraude financiero**

#### **1) Asesorías por un posible fraude financiero**

El asesoramiento de la CONDUSEF comprende: 1) las Asesorías Técnica y Jurídicas (ATJ), en las que la comisión ayuda al usuario a entender el producto o servicio que adquirió, sus características, su operación y los derechos y obligaciones de las partes y se puede turnar a gestiones ordinarias o electrónicas, conciliación o a la solicitud de defensa legal gratuita;<sup>23/</sup> 2) consultas jurídicas y orientaciones jurídicas especializadas en las que se explica al usuario sus derechos y obligaciones establecidas en las leyes, y 3) las asesorías para consultar si el usuario es beneficiario de cuentas bancarias o de un seguro de vida.<sup>24/</sup>

En 2021, la CONDUSEF recibió 1,178,382 solicitudes de asesoría y atendió el total de ellas, de las que 65,793 (5.6%) ATJ fueron por posible fraude financiero, que no necesariamente correspondieron al mismo número de usuarios de servicios financieros, debido a que un asunto puede ser notificado por un usuario, pero generarse más de un folio, al incluir más de un proceso o más de una institución financiera involucrada.

---

<sup>23/</sup> De acuerdo con el numeral 21 del procedimiento de Asesoría Técnica y Jurídica del Manual de Procedimientos de Atención a Usuarios de la CONDUSEF, se podrá turnar al proceso de solicitud de defensa legal gratuita, en caso de que el asunto implique la presentación de una demanda ante la autoridad jurisdiccional o cuando esté dentro del término para contestar una demanda iniciada en su contra por una institución financiera.

<sup>24/</sup> De acuerdo con lo señalado en el Glosario del Procesador Estadístico de la CONDUSEF.

Las ATJ brindadas fueron clasificadas por la comisión en 26 de las 30 causas asociadas con un posible fraude, como se detalla en el cuadro siguiente:

## ASESORÍAS TÉCNICA Y JURÍDICAS POR POSIBLE FRAUDE FINANCIERO, 2021

(Asesorías y porcentajes)

Causas	Asesorías	Part.
<b>Total</b>	<b>65,793</b>	<b>100.0</b>
<b>ATJ por posible fraude financiero tradicional</b>	<b>46,746</b>	<b>71.1</b>
Consumos no reconocidos	24,106	36.6
Cargos no reconocidos en la cuenta	9,460	14.4
Disposición de efectivo en cajero automático no reconocida por el usuario, cliente y/o socio	5,148	7.8
Crédito no reconocido en el historial crediticio	2,265	3.4
Crédito, TDC o cuenta otorgados sin ser solicitados ni autorizados por el usuario, cliente y/o socio	1,745	2.7
Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras instituciones financieras (Aseguradoras, Bancos, SOFOM, etc.)	1,695	2.6
El usuario, cliente y/o socio no reconoce haber celebrado contrato con la institución (crédito o depósito)	711	1.1
Cheque pagado no reconocido por el titular	482	0.7
Otras <sup>1/</sup>	1,134	1.7
<b>ATJ por posible fraude financiero cibernético</b>	<b>19,047</b>	<b>28.9</b>
Transferencia electrónica no reconocida	13,100	19.9
Consumos vía internet no reconocidos	4,684	7.1
Envío y/o retiro de dinero móvil no reconocida	973	1.5
Otras <sup>2/</sup>	290	0.4

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

Nota: La suma de la participación podría diferir del 100.0% por efectos del redondeo.

1/ 1) Disposición de efectivo en ventanilla y/o sucursal no reconocida por el usuario, cliente y/o socio; 2) Inconformidad con el cobro de productos o servicios no contratados por el usuario, cliente y/o socio; 3) Consumos no reconocidos a través de la utilización del NIP en Terminal Punto de Venta; 4) Emisión de tarjeta de crédito sin solicitud; 5) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio; 6) Crédito otorgado sin ser solicitado ni autorizado por el usuario, cliente y/o socio; 7) El usuario, cliente y/o socio no reconoce haber celebrado contrato con la institución; 8) Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras instituciones financieras (Aseguradoras, SOFOM, etc.); 9) Apertura de caja sin autorización; 10) Apertura de cuenta no solicitada ni autorizada por el usuario, cliente y/o socio; 11) Inconformidad con la alteración de pagarés (en importe) y 12) Robo o extravío de valores depositados.

2/ 1) Consumos por teléfono no reconocidos; 2) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio de internet y 3) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por teléfono.

De las 65,793 ATJ proporcionadas por la CONDUSEF relacionadas con un posible fraude financiero en 2021, 46,746 (71.1%) correspondieron a la modalidad tradicional y 19,047 (28.9%) a la cibernética, siendo las principales causas “consumos no reconocidos” y “transferencia electrónica no reconocida”. Las ATJ por posible fraude financiero presentaron una disminución del 19.3%, respecto de las registradas en 2020 (81,568), en tanto que por la modalidad de fraude tradicional se identificó una reducción del 30.3% en relación con las ATJ atendidas en el año anterior (67,052), y las ATJ por fraude cibernético aumentaron 31.2%, ya que en 2020 fueron 14,516. Además, 41,155 (62.6%) asesorías se atendieron por

medio del Portal de Queja Electrónica, la plataforma Fintech de la comisión y por el Consulado MAEX,<sup>25/</sup> y las 24,638 (37.4%) restantes, se realizaron en sus oficinas, por vía telefónica y mediante correo electrónico como canales de atención.

En 2021, de las 65,793 ATJ por posible fraude, 46,760 (71.1%) se turnaron a gestión electrónica, 121 (0.2%) a gestión ordinaria y 2,651 (4.0%) a conciliación, por lo que 7 de cada 10 asesorías atendidas por la comisión, asociadas a inconformidades por un posible fraude financiero, requirieron de la aplicación de alguno de los procedimientos de defensa para resolver la inconformidad; en tanto que 1,344 (2.0%) se trataron de orientaciones jurídicas para presentar una solicitud de defensoría legal gratuita y las 14,917 (22.7%) ATJ restantes no pasaron a ninguno de los procesos de atención subsecuentes (gestión electrónica, ordinaria o conciliación), ya que no fueron competencia de la comisión o la asesoría fue suficiente para atender su asunto.

Respecto del tiempo para dar atención a las ATJ, con la actualización del Manual de Procedimientos de Atención a Usuarios (MPAU), realizada en noviembre de 2021 y que entró en vigor el 8 de diciembre de mismo año,<sup>26/</sup> la CONDUSEF estableció hasta 15 días hábiles para concluir la asesoría, contados a partir de la recepción de la inconformidad. Además, se verificó que, en agosto del mismo año, la comisión implementó el “Tablero de Asesoría Técnico-Jurídica” en el Sistema de Información Operativa (SIO) para los asuntos que ingresan por medio de queja electrónica y que los clasifica en “Menos de 5 días” y “Más de 5 días”,<sup>27/</sup> con lo que dio seguimiento y supervisó los casos que se ubicaron en dicho proceso para atenderlos de manera oportuna conforme al plazo establecido.

De 2017 a 2021, el número de asesorías proporcionadas por la CONDUSEF decreció en promedio anual 13.9% al pasar de 119,619 a 65,793, como se muestra a continuación:

---

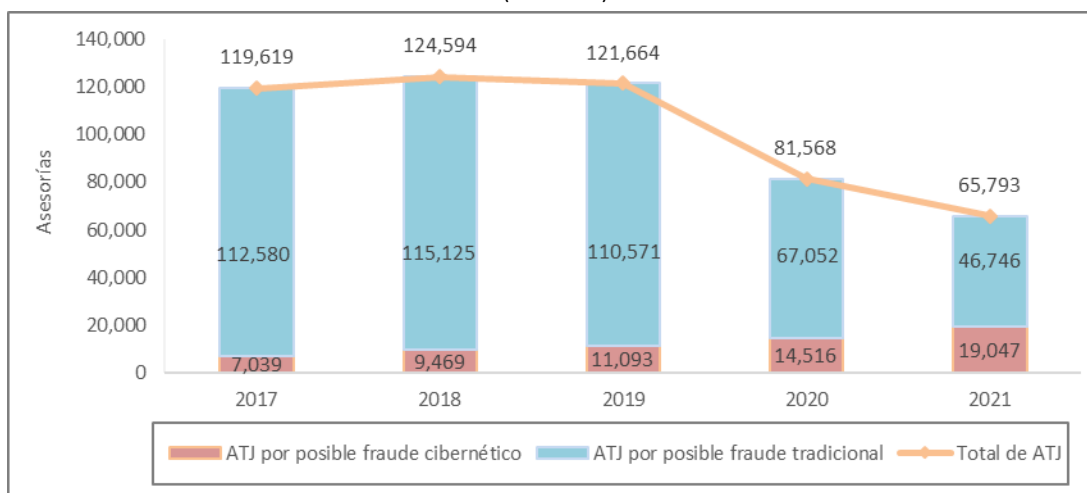
<sup>25/</sup> El Portal de Queja Electrónica es una plataforma digital en donde los usuarios pueden levantar su queja contra alguna institución financiera sin la necesidad de acudir a una Unidad de Atención a Usuarios. La Plataforma Fintech es un portal electrónico en donde el usuario puede presentar una reclamación en contra de alguna institución de tecnología financiera. El Consulado MAEX es un servicio de asistencia que brinda orientación a los mexicanos en Estados Unidos sobre los productos y servicios financieros, así como problemas con alguna institución financiera en México.

<sup>26/</sup> En el Acuerdo por el que se hace del conocimiento del público en general los días del año 2021, en los cuales la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros cerrará sus puertas y suspenderá operaciones, mismos que serán considerados como inhábiles para efectos de los actos y procedimientos administrativos substanciados por la Comisión Nacional, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2020 se señaló que en los días comprendidos entre el 21 y 31 de diciembre de 2021 no se computarían plazos, por lo que el conteo para la atención de las ATJ dentro de los 15 días hábiles establecidos en el manual de la CONDUSEF continuó en 2022.

<sup>27/</sup> La clasificación “Menos de 5 días” se refiere a los asuntos que ingresaron al proceso de asesoría y que no son atendidas en un plazo menor a 5 días y la clasificación de “Más de 5 días” son los asuntos en los que el plazo ha excedido los 5 días para determinar si sólo brindará al usuario una asesoría o pasará a otro proceso, señalando que el término y plazo máximo para atender las ATJ es de 15 días hábiles.

ASESORÍAS PROPORCIONADAS POR LA CONDUSEF, 2017-2021

(Asesorías)



FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

Por tipo de modalidad, las ATJ por posible fraude financiero tradicional disminuyeron en promedio anual 19.7%, al pasar de 112,580 en 2017 a 46,746 en 2021; mientras que las ATJ por posible fraude financiero cibernético incrementaron en promedio anual 28.3%, al pasar de 7,039 en 2017 a 19,047 en 2021. Además, en dicho periodo, la proporción de ATJ por un posible fraude financiero que tuvo como resultado la aplicación de alguno de los procedimientos de defensa al usuario se incrementó 29.0 puntos porcentuales, ya que de las 119,619 ATJ atendidas en 2017, 57,790 (48.3%) se turnaron a algún proceso de defensa, en tanto que en 2021 fueron 50,876 (77.3%), por lo que, en el año fiscalizado, la comisión identificó mediante el asesoramiento que la mayor parte de las ATJ requirió de sus servicios de defensa, con el objeto de ayudar a proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros. Asimismo, en 2020 y 2021, se observó una disminución en el número de ATJ proporcionadas, debido a que por la pandemia de COVID-19, la comisión mantuvo cerradas 10 Unidades de Atención a Usuarios.

## 2) Gestión y resolución de controversias por un posible fraude financiero

La gestión de controversias es el proceso en el que la CONDUSEF busca una solución vía escrita (gestión ordinaria) o electrónica (gestión electrónica) entre el usuario y la institución financiera de manera amigable,<sup>28/</sup> para lograr un pronto arreglo entre las partes y evitar la formalización de la reclamación.

En 2021, la CONDUSEF inició 47,152 gestiones por un posible fraude financiero, 10.0% más que las registradas en el año anterior (42,865), de las cuales 47,016 (99.7%) fueron

<sup>28/</sup> CONDUSEF, Programa Institucional 2020-2024, México, 2020, p. 12.

electrónicas y 136 (0.3%) ordinarias, cuyas causas de inconformidad fueron 23 de las 30 asociadas a un posible fraude financiero, como se presentan a continuación:

**GESTIONES INICIADAS VINCULADAS CON UN POSIBLE FRAUDE FINANCIERO, 2021**  
(Gestiones y porcentajes)

Causas de inconformidad	Gestiones electrónicas	Gestiones ordinarias	Gestiones totales	Participación (%)
<b>Total</b>	<b>47,016</b>	<b>136</b>	<b>47,152</b>	<b>100.0</b>
<b>Posible fraude financiero tradicional</b>	<b>32,067</b>	<b>117</b>	<b>32,184</b>	<b>68.3</b>
Consumos no reconocidos	17,376	43	17,419	36.9
Cargos no reconocidos en la cuenta	6,522	8	6,530	13.8
Disposición de efectivo en cajero automático no reconocida por el usuario, cliente y/o socio	4,118	2	4,120	8.7
Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras Instituciones Financieras (Aseguradoras, Bancos, SOFOM, etc.)	1,378	0	1,378	2.9
Crédito no reconocido en el historial crediticio	1,104	11	1,115	2.4
Crédito, TDC o cuenta otorgados sin ser solicitados ni autorizados por el usuario, cliente y/o socio	577	9	586	1.2
Otras causas <sup>1/</sup>	992	44	1,036	2.2
<b>Posible fraude financiero cibernético</b>	<b>14,949</b>	<b>19</b>	<b>14,968</b>	<b>31.7</b>
Transferencia electrónica no reconocida	10,065	2	10,067	21.4
Consumos vía internet no reconocidos	3,879	17	3,896	8.3
Envío y/o retiro de dinero móvil no reconocida	825	0	825	1.7
Otras causas <sup>2/</sup>	180	0	180	0.4

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

Nota: La suma de la participación podría diferir del 100.0% por efectos del redondeo.

1/: 1) Cheque pagado no reconocido por el titular; 2) Emisión de tarjeta de crédito sin solicitud; 3) Inconformidad con la alteración de pagarés (en importe); 4) Robo o extravió de valores depositados; 5) Consumos no reconocidos a través de la utilización del NIP en Terminal Punto de Venta; 6) Crédito otorgado sin ser solicitado ni autorizado por el usuario, cliente y/o socio; 7) Disposición de efectivo en ventanilla y/o sucursal no reconocida por el usuario, cliente y/o socio; 8) El Usuario, cliente y/o socio no reconoce haber celebrado contrato con la institución (crédito o depósito); 9) Inconformidad con el cobro de productos o servicios no contratados por el usuario, cliente y/o socio; 10) Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras instituciones financieras (Aseguradoras, SOFOM, etc.), y 11) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio.

2/: 1) Consumos por teléfono no reconocidos; 2) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por internet y 3) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por teléfono.

De las 47,152 gestiones iniciadas en 2021 por un posible fraude financiero, 32,184 (68.3%) se correspondieron a una modalidad tradicional, donde los “consumos no reconocidos” fue la principal causa de inconformidad de los usuarios, y 14,968 (31.7%) se vincularon con el tipo cibernético, cuya razón de controversia más frecuente fue la “transferencia electrónica no reconocida”.

Sobre la conclusión de los procesos de gestión, se identificó que con la actualización del MPAU se establecieron criterios para catalogarla en dos formas: 1) Conclusión favorable, si las pretensiones del usuario se satisfacen, parcial o totalmente, o si el usuario desiste por el

cumplimiento de sus peticiones previo a la respuesta de la institución financiera, y 2) Conclusión no favorable, al no recibir respuesta de la institución financiera a la controversia, si la contestación es desfavorable o ante el incumplimiento de la institución de lo prometido en la misma. Al respecto, el estatus de las gestiones iniciadas se presenta a continuación:

ESTATUS DE LAS GESTIONES INICIADAS POR UN POSIBLE FRAUDE FINANCIERO, 2021  
(Gestiones y miles de pesos)

Tipo de gestión	Total	Concluidas			Monto reclamado		Monto restituido de las gestiones concluidas
		Favorable	No favorable	Pendientes	Gestiones concluidas	Gestiones pendientes	
Total	47,152	14,762	29,924	2,466	2,343,689.2	136,396.8	323,187.5
Electrónica	47,016	14,728	29,829	2,459	2,340,727.2	136,314.4	322,984.2
Ordinaria	136	34	95	7	2,962.0	82.4	203.3

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

Al cierre de 2021, la CONDUSEF concluyó 44,686 (94.8%) gestiones que fueron iniciadas en ese año, de las que en 14,762 se satisficieron las pretensiones de los usuarios, lo que implicó un porcentaje de resolución a favor del 33.0%, 1.9 puntos porcentuales más que lo registrado en 2020 (31.1%), mientras que en el 67.0% restante, no se obtuvo un arreglo por lo que se clasificaron como no favorables; se restituyeron 323,187.5 miles de pesos (13.8%) de los 2,343,689.2 miles de pesos reclamados en las gestiones concluidas, 2.9 puntos porcentuales más que en 2020 (10.9%); asimismo, 2,466 (5.2%) gestiones iniciadas estuvieron en proceso de atención con un monto total reclamado de 136,396.8 miles de pesos.

Respecto del tiempo de atención de las gestiones concluidas, con la actualización del MPAU, en 2021, la CONDUSEF normó los plazos de atención: para el caso de las gestiones electrónicas, entre 30 y 37 días hábiles,<sup>29/</sup> y para las ordinarias entre 28 y 40 días hábiles.<sup>30/</sup> Además, la comisión acreditó el uso de un tablero de supervisión en el SIO para el seguimiento de las gestiones electrónicas, el cual muestra el estado que guardan los asuntos, semaforizados conforme al tiempo de atención transcurrido y se constató la presentación de un tablero para las gestiones ordinarias que contiene información del ingreso del asunto, su notificación, el desahogo y su conclusión para dar seguimiento de la oportunidad en la solución de las controversias de los usuarios por un posible fraude financiero.

En cuanto a la satisfacción de los usuarios con la atención de las controversias proporcionada por la comisión durante las gestiones, de acuerdo con el Informe de

<sup>29/</sup> En caso de que las instituciones financieras soliciten una prórroga, exista una corrección de información o se requiera documentación adicional para dar respuesta a la controversia, el plazo máximo de atención es de 37 días hábiles.

<sup>30/</sup> En caso de que las instituciones financieras requirieran prórroga para la entrega de información, el plazo máximo de atención de las controversias es de 40 días hábiles.

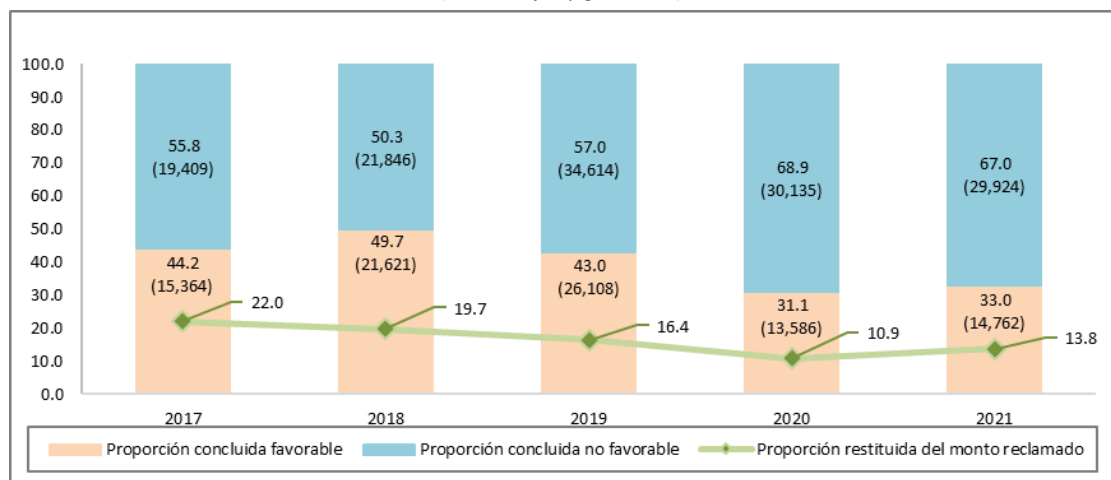


Autoevaluación de 2021 de la CONDUSEF, la comisión envió 101,899 encuestas a los usuarios para evaluar su conformidad en los procesos de gestión ordinaria, gestión electrónica y conciliación, de las que obtuvo respuesta de 6,857 (6.7%), con un porcentaje de satisfacción con la atención de 89.0%, 1.0 punto porcentual menos que en 2017 (90.0%), por lo que la percepción de los usuarios sobre la calidad de los servicios disminuyó; además, los resultados no se mostraron desagregados por proceso de atención (gestión ordinaria, gestión electrónica y conciliación), lo que implicó un área de mejora para determinar necesidades para fortalecer cada proceso de atención, así como para medir y, en su caso, mejorar la calidad del servicio prestado.

La CONDUSEF, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones para incluir en el diseño de las encuestas de gestión ordinaria, gestión electrónica y conciliación, preguntas diferenciadas para cada uno de los procesos, ya que, en septiembre de 2022, las áreas responsables de la elaboración y aplicación de las encuestas de calidad iniciaron el análisis de las encuestas para generarlas por proceso y acreditaron el diseño de preguntas específicas; programaron la revisión de las preguntas, el desarrollo de las encuestas, su revisión en el ambiente de desarrollo y su autorización, para que una vez terminadas dichas actividades se apliquen las encuestas a los usuarios; asimismo, los resultados de las encuestas serán enviados a las distintas unidades de atención a usuarios para su revisión y retroalimentación y, en su caso, para que se subsanen las deficiencias y se identifiquen áreas de mejora en los procesos, con la finalidad de medir y fortalecer la calidad del servicio, con lo que solventa lo observado.

El comportamiento del resultado de la conclusión de las gestiones de 2017 a 2021 se presenta en la gráfica siguiente:

GESTIONES CONCLUIDAS PARA RESOLVER CONTROVERSIAS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, 2017-2021  
(Porcentajes y gestiones)



FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

Nota: La gráfica se realizó con el número de gestiones que fueron concluidas anualmente de 2017 a 2021, las cuales no necesariamente corresponden a gestiones iniciadas en cada año.

En ese periodo, el porcentaje de resolución favorable para el usuario disminuyó 11.2 puntos porcentuales, al pasar de 15,364 (44.2%) gestiones concluidas en beneficio del usuario en 2017 a 14,762 (33.0%) en 2021, cuyo comportamiento se asemejó al decremento de 8.2 puntos porcentuales en la proporción restituida del monto reclamado, al pasar de 22.0% en 2017 a 13.8% en 2021, lo cual se atribuyó a que, en ocasiones, cuando el usuario se presentó ante la comisión ya había acudido a la institución financiera y expuso un descuido de sus datos personales, por lo que al realizar la CONDUSEF alguna gestión con la institución, ésta argumentó dicha narrativa por parte del usuario en la que indicó que durante la operación fue ingresado el Número de Identificación Personal (NIP) y el Código Valor de Validación (CVV), y generada la clave dinámica que comprobó que la transacción con tarjeta bancaria fue realizada por el cliente, por lo que la institución financiera emitió una respuesta negativa a la inconformidad y no restituyó el monto reclamado por el incumplimiento por parte del usuario del contrato al no tener el debido cuidado en el manejo de sus datos personales, lo que refuerza la importancia de las acciones de promoción y difusión de información en materia de educación financiera para que los usuarios implementen y fortalezcan medidas de seguridad para resguardar sus datos durante las operaciones que realicen en el sistema financiero.

#### **4. Atención de reclamaciones por posible fraude financiero**

La reclamación es el escrito que formaliza la controversia del usuario de servicios financieros y da origen a una conciliación,<sup>31/</sup> donde las partes tratan de avenir sus intereses con mediación de la CONDUSEF, de no llegar a un acuerdo, ésta les invita a someterse a un arbitraje y, en caso de negativa, deja a salvo sus derechos e informa al usuario que podrá solicitar un acuerdo de trámite que contenga un dictamen; asimismo, ofrece la defensoría legal gratuita a población perteneciente a grupos vulnerables (adultos mayores, personas desempleadas, o sin recursos suficientes para contratar un abogado), quienes deben acreditar el cumplimiento de los requisitos legales y de procedencia económica.

La CONDUSEF determina situaciones en las que el consumidor es víctima de algún delito derivado de la contratación de productos y servicios, para lo que ofrece asistencia jurídica en materia penal, consistente en orientación sobre el proceso ante la Fiscalía General de la República, apoyo en la presentación de la denuncia y asesoría en la ratificación, y concluye con el análisis del agente del Ministerio Público sobre el ejercicio o no de la acción penal.

En 2021, la comisión recibió 15,365 reclamaciones formales de los usuarios<sup>32/</sup> e inició el mismo número de conciliaciones, 23.2% más que en 2020 (12,471), de las cuales 3,571 (23.2%) derivaron de una ATJ brindada por la CONDUSEF y 11,794 (76.8%) derivaron de

---

<sup>31/</sup> CONDUSEF, *Programa Institucional 2020-2024*, México, 2020, p. 12.

<sup>32/</sup> Respecto del número de usuarios que presentaron las reclamaciones, la CONDUSEF indicó que al momento de atender al usuario asigna un folio único en el Sistema de Información Operativa al asunto o asuntos que pudieran derivarse de la inconformidad, sin distinguir la persona de la que provienen.

gestiones en las que las partes no llegaron a un arreglo amigable; <sup>33/</sup> por lo que la comisión proporcionó acciones de defensa para continuar buscando una solución a las controversias de los usuarios. En 2021 las conciliaciones iniciadas se relacionaron con 22 de las 30 causas asociadas a un posible fraude financiero, como se muestra a continuación:

CONCILIACIONES INICIADAS POR UN POSIBLE FRAUDE FINANCIERO, 2021  
(Conciliaciones y porcentajes)

Causas de reclamación	Conciliaciones	Participación (%)
<b>Total</b>	<b>15,365</b>	<b>100.0</b>
<b>Posible fraude financiero tradicional</b>	<b>10,111</b>	<b>65.8</b>
Consumos no reconocidos	5,232	34.0
Cargos no reconocidos en la cuenta	2,145	14.0
Disposición de efectivo en cajero automático no reconocida por el usuario, cliente y/o socio	857	5.6
Crédito no reconocido en el historial crediticio	702	4.6
Otras causas <sup>1/</sup>	1,175	7.6
<b>Posible fraude financiero cibernético</b>	<b>5,254</b>	<b>34.2</b>
Transferencia electrónica no reconocida	4,196	27.3
Consumos vía internet no reconocidos	785	5.1
Envío y/o retiro de dinero móvil no reconocida	219	1.4
Otras causas <sup>2/</sup>	54	0.4

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

- <sup>1/</sup>: 1) Apertura de caja sin autorización; 2) Cheque pagado no reconocido por el titular; 3) Consumos no reconocidos a través de la utilización del NIP en Terminal Punto de Venta; 4) Crédito otorgado sin ser solicitado ni autorizado por el usuario, cliente y/o socio; 5) Crédito, TDC o cuenta otorgados sin ser solicitados ni autorizados por el usuario, cliente y/o socio; 6) Disposición de efectivo en ventanilla y/o sucursal no reconocida por el usuario, cliente y/o socio; 7) El usuario, cliente y/o socio no reconoce haber celebrado contrato con la institución; 8) El usuario, cliente y/o socio no reconoce haber celebrado contrato con la institución (crédito o depósito); 9) Emisión de tarjeta de crédito sin solicitud; 10) Inconformidad con el cobro de productos o servicios no contratados por el usuario, cliente y/o socio; 11) Inconformidad por cargos no reconocidos en la cuenta por otras instituciones financieras (Aseguradoras, Bancos, SOFOM, etc.), y 12) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio.
- <sup>2/</sup>: 1) Consumos por teléfono no reconocidos; 2) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por internet y 3) Inconformidad por el importe de un consumo en comercio por teléfono.

De las 15,365 conciliaciones, 10,111 (65.8%) correspondieron a un posible fraude financiero tradicional y 5,254 (34.2%) a uno de tipo cibernético, <sup>34/</sup> el cual aumentó 6.6 puntos porcentuales respecto de 2020 (27.6%), lo que se relacionó con el incremento del uso de medios tecnológicos como el celular, la banca por teléfono, el internet, la banca móvil o el comercio electrónico.

<sup>33/</sup> Las Asesorías Técnica y Jurídicas, así como las gestiones no necesariamente se refieren a procesos iniciados en 2021.

<sup>34/</sup> La CONDUSEF clasifica el posible fraude en tradicional y cibernético; el tradicional es aquel que se realiza usando los medios bancarios tradicionales, tales como el terminal punto de venta, el cajero automático y las sucursales, entre otros; y el cibernético es aquel en el que se utiliza la tecnología, ya sea por celular, banca por teléfono, internet, banca móvil o comercio electrónico.

Para el tipo tradicional, los “consumos no reconocidos” fue la principal causa con 5,232 (34.0%) conciliaciones y, para el cibernético, la “transferencia electrónica no reconocida” fue la inconformidad más común con 4,196 (27.3%).

En cuanto a la conclusión de las conciliaciones iniciadas en 2021, la CONDUSEF estableció en el MPAU tres criterios para catalogar el término de las conciliaciones: 1) Conclusión favorable, si las pretensiones del usuario se satisfacen; 2) Conclusión no favorable, si las partes se someten a arbitraje, no logran un acuerdo o si la institución financiera incumple el convenio conciliatorio, y 3) Conclusión por otros motivos, si la reclamación fue atendida por una autoridad judicial, por falta de interés o desistimiento del usuario. Al respecto, el estatus de las conciliaciones iniciadas fue el siguiente:

ESTATUS DE LAS CONCILIACIONES INICIADAS POR UN POSIBLE FRAUDE FINANCIERO, 2021  
(Conciliaciones, miles de pesos y porcentaje)

Concluidas			Monto <sup>1/</sup>		Pendientes	Total de conciliaciones	Porcentaje de resolución favorable para el usuario
Favorable	No favorable	Por otros motivos	Reclamado	Restituido			
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g=a+b+c+f)	(h=a/(a+b) * 100)
3,536	9,446	791	1,533,260.7	175,036.2	1,592	15,365	27.2

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

1/: No incluye los montos por la clasificación “por otros motivos”.

Al cierre de 2021, la CONDUSEF concluyó la atención de 13,773 (89.6%) conciliaciones, en tanto que 1,592 (10.4%) se mantuvieron en proceso de atención, conforme a los plazos definidos para ello. Asimismo, el porcentaje de resolución favorable para el usuario ante un posible fraude financiero fue de 27.2%, 3.9 puntos porcentuales más que en 2020 (23.3%), debido a que no en todos los casos la institución tuvo injerencia en el acto, al tratarse, en ocasiones, de un descuido del usuario de sus datos personales, mientras que el monto restituido fue de 175,036.2 miles de pesos (11.4%) de la cantidad reclamada en las conciliaciones concluidas (1,533,260.7 miles de pesos), 1.6 puntos porcentuales menor que el porcentaje del monto restituido en 2020 (13.0%).

Sobre el monto reclamado, éste fue registrado por la comisión en el SIO, conforme a la cuantificación del usuario y a la revisión de la documentación, mientras que el monto recuperado depende del resultado de la conciliación, ya que en la audiencia el usuario y la institución financiera pueden acordar un reembolso parcial, determinar una reposición de intereses o daños y perjuicios monetarios no contabilizados inicialmente y, en su caso, la restitución del monto más el pago de intereses generados, por lo que el porcentaje de restitución del monto reclamado varía de acuerdo con el caso y la institución.

Se constató que, en la actualización del MPAU, la CONDUSEF especificó los plazos para la atención de las conciliaciones y fijó un máximo de 38 días hábiles; además, implementó un tablero de control en el SIO en el que incluyó la información de los casos en trámite, de las

audiencias de conciliación, de los convenios sin concluir y de las sanciones a las instituciones por incumplimiento de los acuerdos de conciliación.

En cuanto al arbitraje, en caso de que el usuario y la institución financiera no avinieran sus intereses en la conciliación, la CONDUSEF indicó que, en 2021, no existieron reclamaciones en las que las partes aceptaran someterse al procedimiento. Asimismo, se identificó que, dentro de las actas de conciliación, la comisión invitó al usuario a solicitar un acuerdo de trámite que contuviera un dictamen; al respecto, en 2021, la CONDUSEF recibió 7,329 solicitudes de dictamen, de las que 4,361 (59.5%) se relacionaron con un posible fraude financiero tradicional y 2,968 (40.5%) con uno cibernético. El estatus de atención de las solicitudes recibidas se muestra a continuación:

ESTATUS DE LAS SOLICITUDES DE DICTAMEN RECIBIDAS EN LA CONDUSEF POR UN POSIBLE FRAUDE FINANCIERO, 2021  
(Solicitudes y porcentaje)

Concluidas			Pendiente	Total	Porcentaje de resolución favorable para el usuario
Favorable	No favorable	Desistimiento del usuario			
(a)	(b)	(c)	(d)	(e=a+b+c+d)	(f=a/(a+b) * 100)
4,937	1,861	1	530	7,329	72.6

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

Al cierre de 2021, la CONDUSEF concluyó la atención de 6,799 (92.8%) solicitudes de dictamen recibidas en ese año, en tanto que 530 (7.2%) se mantuvieron en proceso de análisis. Además, se identificó que el porcentaje de resolución favorable para el usuario fue de 72.6%, al resultar procedente la emisión del dictamen para que el usuario lo utilizara ante los tribunales competentes, 12.8 puntos porcentuales menos que en 2020 (85.4%), ya que no en todos los casos la documentación de los usuarios tuvo los elementos suficientes para que, a juicio de la comisión, procediera lo reclamado.

En 2021, las 6,799 solicitudes se atendieron en un lapso de entre 1 y 139 días hábiles, lo que superó el plazo de 60 días hábiles establecido en la LPDUSF; al respecto, la CONDUSEF indicó que la contabilización de los 60 días se inició cuando se dispuso del expediente físico integrado, pero en ocasiones requirió información adicional para emitir el dictamen, en cuyos casos se superaron los 60 días; sobre el particular, con la actualización del MPAU de 2021, se estableció que, en caso de que la CONDUSEF necesite más elementos para la emisión del dictamen, el plazo de 60 días se suspenderá y será reanudado con la respuesta de los requerimientos de información realizados a usuarios, instituciones, autoridades, organismos y asociaciones, con la finalidad de atender la solicitud con la oportunidad establecida.

Asimismo, la CONDUSEF acreditó el uso de un tablero de supervisión en el SIO para el seguimiento de las solicitudes de dictamen, que contiene información en tiempo real del

número de solicitudes recibidas y atendidas, las que tienen un estatus de vencidas, en proceso y su tiempo de atención.

Sobre la satisfacción de los usuarios respecto de la atención de las solicitudes de dictamen, la CONDUSEF indicó que, en 2021, realizó encuestas en materia de posible robo de identidad, problemática que forma parte del posible fraude financiero; <sup>35/</sup> en ese año aplicó 1,518 encuestas, con preguntas relacionadas con el tiempo de respuesta, la calidad de la atención, la comunicación, la utilidad de la información y la explicación del uso del dictamen cuyos resultados mostraron una concentración de la calificación “excelente” y “bueno”.

Obtenido el dictamen, el usuario puede solicitar ante la CONDUSEF el servicio de defensoría legal gratuita, para lo que debe acreditar el cumplimiento de los requisitos legales y de procedencia económica establecidos en las Bases y Criterios para la Prestación del Servicio de Defensoría Legal Gratuita; una vez aprobada la solicitud, y conforme a la capacidad operativa, la comisión asigna al abogado encargado del caso ante las autoridades judiciales. En 2021, la CONDUSEF recibió 2,154 solicitudes, de las que 1,457 (67.6%) derivaron de un posible fraude financiero tradicional y 697 (32.4%) de uno cibernético.

Al cierre de 2021, la CONDUSEF concluyó la atención de 2,144 (99.5%) solicitudes de defensoría legal gratuita recibidas en ese año y 10 (0.5%) estuvieron en proceso de análisis; asimismo, el porcentaje de aprobación de la defensoría fue de 83.5% porque en 1,790 solicitudes los usuarios reunieron todos los requisitos para ser acreedores al servicio, 7.2 puntos porcentuales menos que lo registrado en 2020 (90.7%), en tanto que en 350 (16.3%) asuntos concluidos no se reunieron los requisitos legales y de procedencia y en 4 (0.2%) se cumplió con los requisitos legales, pero no con la procedencia económica.

En 2021, las 2,144 solicitudes fueron atendidas por la CONDUSEF en un lapso de entre 1 y 55 días hábiles, lo que superó el tiempo estipulado de 35 días hábiles; al respecto, la comisión indicó que se debió a casos en los que fue necesario obtener información y documentación adicional para emitir la opinión correspondiente, por lo que, con la actualización del MPAU, se estableció que, en caso de que la documentación adjunta a la solicitud esté incompleta o se requiera complementarla, se suspenderán los 35 días hábiles hasta que el usuario responda a la CONDUSEF, en un plazo máximo de 10 días hábiles.

Una vez procedente la defensoría, la CONDUSEF realiza un conteo mensual de los asuntos y los asigna proporcionalmente entre los defensores encargados para que éstos citen a los usuarios para continuar con el proceso ante las autoridades judiciales; al respecto, en 2021, la comisión inició 1,903 defensorías legales gratuitas, 1,337 (70.3%) relacionadas con un posible fraude tradicional y 566 (29.7%) con uno cibernético, de las que concluyó 231 (12.1%) y 1,672 (87.9%) continuaron en atención, lo cual dependió de los tribunales competentes.

---

<sup>35/</sup> De las 30 causas de inconformidad catalogadas como un posible fraude, 6 son constitutivas de un posible robo de identidad.

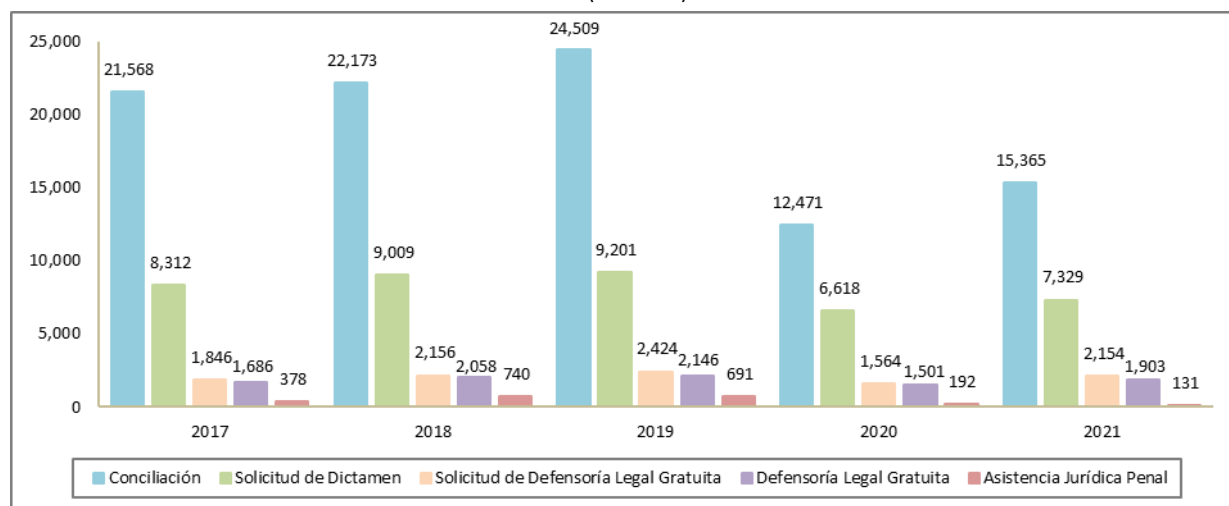
De las 231 defensorías concluidas, la comisión registró 213 (92.2%) resoluciones favorables para el usuario en su reclamación por un posible fraude financiero, con lo que se obtuvieron 7,534.4 miles de pesos (75.1%) del monto reclamado (10,031.6 miles de pesos); del 7.8% en el que no se obtuvo una resolución favorable y el 24.9% de monto que no fue restituido, la CONDUSEF indicó que se debió al planteamiento del caso y a las decisiones tomadas por el usuario en el juicio, ya que en ocasiones la institución demandada ofreció pagar una parte de la reclamación y el usuario renunció al monto restante; de forma previa a la presentación de la demanda, la institución remuneró algunas de las operaciones financieras involucradas, por lo que el monto reclamado en el juicio fue menor que el registrado inicialmente; durante el juicio, la institución comprobó operaciones atribuibles al usuario, demostró que fueron proporcionadas claves de acceso a un tercero y acreditó que el sistema electrónico del banco funcionó de manera ordinaria y segura, lo que derivó en que no se lograra una resolución a favor del usuario o que no se le retribuyera la totalidad del monto reclamado.

Sobre la satisfacción de los usuarios con la defensoría legal gratuita, en 2021, la comisión aplicó 322 encuestas en materia de posible robo de identidad, problemática que forma parte del posible fraude financiero y los resultados mostraron que el principal descontento de los usuarios fue el tiempo transcurrido para resolver su reclamación ante las autoridades.

En lo relativo a la asistencia jurídica en materia penal proporcionada por la CONDUSEF, en 2021, como resultado de la atención de las reclamaciones por un posible fraude financiero, la comisión proporcionó 131 asistencias para orientar a los usuarios a la interposición de su denuncia ante las autoridades correspondientes, 88 (67.2%) por posible fraude financiero cibernético y 43 (32.8%) por tradicional. De las 131 asistencias, en 104 (79.4%) el usuario decidió no interponer la denuncia y en 27 (20.6%) siguió con el proceso ante el Ministerio Público, de las que en 11 (40.7%) se determinó el no ejercicio de la acción penal y 16 (59.3%) permanecieron en trámite al cierre de 2021.

El comportamiento de las acciones de defensa iniciadas para tratar de resolver las reclamaciones de los usuarios de servicios financieros ante el posible fraude de 2017 a 2021 se muestra en la gráfica siguiente:

ACCIONES DE DEFENSA INICIADAS PARA ATENDER LAS RECLAMACIONES POR POSIBLE FRAUDE FINANCIERO 2017-2021  
(Acciones)



FUENTE: Elaboración propia con base en información del Sistema de Información Operativa de la CONDUSEF.

De 2017 a 2021 la tasa media de crecimiento anual de las asistencias jurídicas en materia penal, las conciliaciones y las solicitudes de dictamen iniciadas decreció en 23.3%, 8.1% y 3.1%, respectivamente, lo cual se atribuyó a la suspensión de la atención de usuarios en las Unidades de Atención a Usuarios por la pandemia de COVID-19; en contraste, las solicitudes de defensoría legal gratuita y los servicios de defensoría legal se incrementaron en promedio 3.9% y 3.1%, respectivamente, como consecuencia de los asuntos que no fueron favorables durante la conciliación, ya que al no avenir sus intereses el usuario con la institución financiera, éste continúa con la solicitud de acciones de defensa ante autoridades judiciales para solucionar su reclamación.

## 5. Sistema de Evaluación del Desempeño y rendición de cuentas

En 2021, el programa presupuestario (Pp) E011 “Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros”, a cargo de la CONDUSEF, contó con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), cuya lógica vertical reflejó la relación causa-efecto en los cuatro niveles de la matriz, en tanto que en la lógica horizontal se identificaron áreas de mejora, ya que en tres indicadores de nivel Fin y tres de Actividad no fue clara la relación con su objetivo; dos indicadores de nivel Fin, el de Propósito y tres de Actividad tuvieron métodos de cálculo inadecuados; uno de nivel Componente y dos de Actividad presentaron una meta que limitó la mejora significativa de los resultados y el impacto del desempeño institucional, pues fue baja, lo que podría implicar el uso de criterios inadecuados para su definición, y uno de nivel Actividad no dispuso de meta.

La CONDUSEF instruyó las acciones para ajustar la lógica horizontal de la MIR del Pp E011, ya que con motivo de las recomendaciones emitidas en 2021 por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en mayo de



2022, implementó modificaciones a la MIR, que consistieron en cambiar el objetivo al que estaban orientados los indicadores de nivel Fin y Propósito, así como su meta, mientras que los indicadores de nivel Componente y Actividad tuvieron modificaciones en su nombre, en el método de cálculo y en la meta, que fueron aprobadas por la UED.

En cuanto al avance en el cumplimiento de las metas establecidas en la MIR de 2021 del Pp E011, reportado de manera preliminar en los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y de forma definitiva en la Cuenta Pública 2021, se identificó que en 14 (77.8%) de los 18 indicadores se presentaron diferencias en los porcentajes de cumplimiento entre el informe correspondiente al cuarto trimestre y lo reportado en la Cuenta Pública 2021, debido a que los plazos para integrar la información en dichos documentos son distintos, de acuerdo con lo establecido en la LFPRH y en los Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2021; asimismo, se constató que la comisión no reportó el cumplimiento del indicador de nivel Propósito en la Cuenta Pública 2021, aun cuando en el informe del cuarto trimestre se registró un avance del 26.3%; al respecto, la comisión señaló que, a efecto de evitar la generación de información diversa entre dichos documentos, estableció acciones para garantizar el reporte de todos los indicadores, así como para validar los datos registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Además, 1 (5.6%) indicador contó con un cumplimiento del 100.0%; en 10 (55.6%) el cumplimiento fue de entre el 101.0% y el 167.0%; en 2 (11.1%), entre el 90.6% y el 91.9%; y en 2 (11.1%) se registraron valores por debajo del 90.0%, lo cual es un área de mejora para que la comisión implemente mecanismos que le permitan su consecución en los casos que tuvieron un cumplimiento menor del 90.0% y para que ajuste los valores utilizados para determinar la meta en los indicadores que presentaron un cumplimiento por encima del 100.0%, con la finalidad de que sus metas mejoren de forma significativa los resultados e impacto del desempeño institucional. Al respecto, la CONDUSEF instruyó las acciones para la consecución y ajuste de las metas de los indicadores de la MIR del Pp E011 consistentes en realizar modificaciones a la MIR y que se relacionaron con cambiar el objetivo al que estaban orientados los indicadores de nivel Fin y Propósito, así como su meta, mientras que los indicadores de nivel Componente y Actividad tuvieron modificaciones en su nombre, en el método de cálculo y en la meta, que fueron aprobadas por la UED de la SHCP en mayo de 2022.

Se constató que en el Programa Institucional de la CONDUSEF (PICONDUSEF) de 2020-2024, la comisión definió indicadores diferentes de los incluidos en la MIR del Pp E011 de 2021, en los que fijó metas a 2021,<sup>36/</sup> cuyo avance de cumplimiento fue reportado en el documento

---

<sup>36/</sup> Los parámetros incluidos en el PICONDUSEF 2020-2024 son: 1) Número de visitantes presencial y/o virtual a los diversos eventos de educación financiera durante la semana nacional de educación financiera; 2) Aspirantes inscritos a los diplomados de educación financiera; 3) Porcentaje de solicitudes de asesorías técnico jurídicas atendidas en los plazos establecidos por la normatividad; 4) Porcentaje de controversias atendidas en los plazos establecidos por la normatividad; 5) Porcentaje de defensas concluidas a favor de los usuarios beneficiados por el servicio de defensoría legal gratuita, y 6) Instituciones financieras supervisadas.

“Avance y resultados 2021”, en el que se identificó que todos los indicadores cumplieron con las metas establecidas para dicho año.

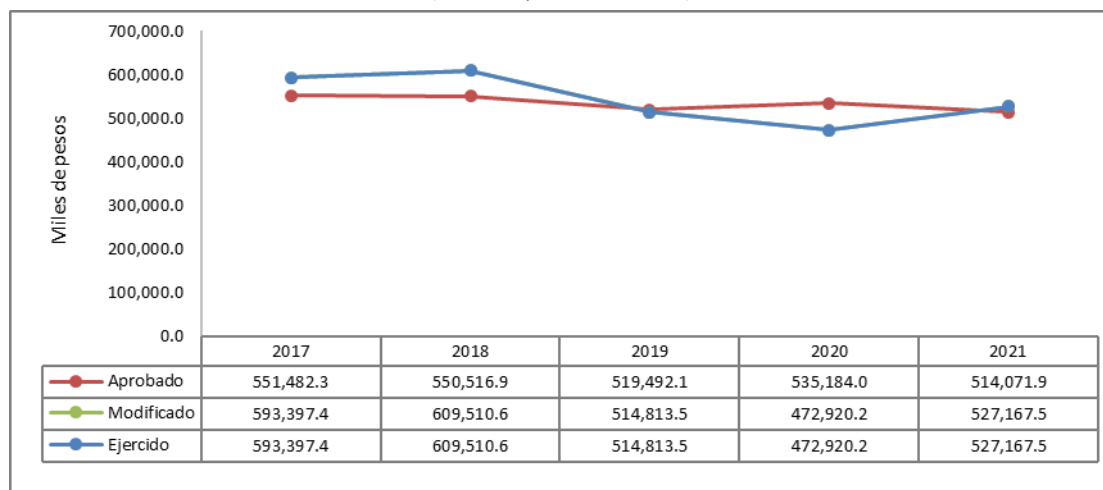
En relación con la rendición de cuentas, en la Estrategia Programática del Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público” del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, la comisión estableció objetivos relacionados con sus atribuciones en términos de regulación y supervisión de las instituciones financieras, de la promoción, asesoramiento, gestión de controversias y atención de reclamaciones, en las que se encuentran las actividades en materia de protección y defensa ante el posible fraude financiero.

En la Cuenta Pública 2021, la CONDUSEF indicó su misión y visión, y reportó las actividades relacionadas con la asistencia técnica y jurídica a los usuarios sobre los productos y servicios ofrecidos por las instituciones financieras; la atención y seguimiento de las reclamaciones; la resolución de las controversias presentadas por los usuarios; el otorgamiento del servicio de defensoría legal gratuita; la difusión de información de educación financiera; la promoción de la cultura financiera y la supervisión a las instituciones financieras. Además, en el Informe de Autoevaluación 2021, la CONDUSEF rindió cuentas respecto de la protección y defensa ante el posible fraude financiero, ya que señaló que de las reclamaciones recibidas que pudieran ser imputables a un posible fraude financiero, la mayoría se presentó en el sector bancario, cuyas principales causas de reclamación fueron “consumos no reconocidos”, “transferencia electrónica no reconocida” y “cargos no reconocidos en la cuenta”; además, reportó de manera general los resultados de la supervisión practicada a las instituciones financieras, de los actos de promoción y difusión de educación financiera realizados e informó que brindó 1,607,763 asesorías y atendió 252,170 controversias y reclamaciones, y señaló que el 41.3% de los asuntos concluidos fue a favor del usuario.

En relación con el presupuesto aprobado, modificado y ejercido en el Pp E011, reportado en la Cuenta Pública 2021, se identificó que se ejercieron 527,167.5 miles de pesos, monto equivalente al presupuesto modificado y superior por 13,095.6 miles de pesos (2.5%) al aprobado (514,071.9 miles de pesos). La tendencia del recurso aprobado, modificado y ejercido de 2017 a 2021 en el Pp E011 se muestra a continuación:

PRESUPUESTO APROBADO, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL PP E011 “PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS” A CARGO DE LA CONDUSEF, 2017-2021

(Miles de pesos corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con base en información de las Cuentas Públicas de 2017 a 2021.

El presupuesto ejercido del Pp E011, de 2017 a 2021, decreció en términos reales en 7.6% en promedio anual, <sup>37/</sup> debido principalmente a la disminución del gasto pagado en el capítulo 1000 “Servicios Personales” y se observó un incremento en el monto ejercido por la comisión de 2020 a 2021, que se debió a una mayor erogación en el capítulo 1000, para la contratación de plazas por servicios profesionales y para la actualización del tabulador de sueldos, así como en el capítulo 2000 “Materiales y Suministros”, en el que la CONDUSEF reportó la adquisición de material de oficina, la cual fue retrasada por efectos de la pandemia por COVID-19.

## 6. Sistema de Control Interno Institucional

En 2021, la CONDUSEF evaluó su Sistema de Control Interno Institucional (SCII) y reportó en su “Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional” un cumplimiento general de 90.9%, 6.1 puntos porcentuales más que lo reportado en 2020 (84.8%). El resultado por norma general de control interno de 2017 a 2021 se muestra a continuación:

<sup>37/</sup> La variación se calculó con la fórmula siguiente:  $\left(\left(\frac{2021}{2017}\right)^{\frac{1}{4}} - 1\right) * 100$ , con cifras actualizadas a precios de 2021 con un factor de actualización de 1.2191 para 2017 y 1.0000 para 2021.

CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO DE LA CONDUSEF, 2017 A 2021

(Porcentajes)

Norma	2017	2018	2019	2020	2021
Cumplimiento general	80.9	79.7	83.0	84.8	90.9
Ambiente de control	82.5	77.5	85.8	77.5	95.8
Administración de riesgos	76.7	82.5	82.5	90.0	82.5
Actividades de control	80.1	78.3	82.1	86.0	94.3
Información y comunicación	84.1	80.3	83.3	84.8	91.7
Supervisión y mejora continua	81.1	80.0	81.1	85.6	90.0

FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del Estado que Guarda el SCII de la CONDUSEF de 2017 a 2021.

La evaluación realizada al SCII en 2021 se aplicó a los procesos y actividades sustantivas de la CONDUSEF, las cuales involucraron de manera implícita las relacionadas con la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros ante el fraude financiero.

La norma con un mayor porcentaje de cumplimiento (95.8%) fue la de ambiente de control, y la que tuvo el menor, con el 82.5%, fue la de administración de riesgos, debido a que se identificaron cuatro elementos de control con evidencia insuficiente para comprobar su existencia, relacionados con la aplicación de la metodología de administración de riesgos para su identificación, descripción, evaluación, atención y seguimiento; la atención y mitigación de riesgos identificados que pudieran afectar el logro de metas y objetivos institucionales; la existencia de un procedimiento formal que establezca la obligación de los responsables de los procesos en la administración de riesgos, y la instrumentación de acciones para identificar, evaluar y dar respuesta a los riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La evaluación del SCII de 2021 mostró la necesidad de la CONDUSEF de fortalecer los elementos de control de la norma segunda “Administración de Riesgos” en su proceso contable, así como incrementar el cumplimiento de las normas primera “Ambiente de control”, tercera “Actividades de control”, cuarta “Información y comunicación” y quinta “Supervisión y mejora continua”, mediante el establecimiento de un mecanismo que prevenga el incumplimiento de los plazos y términos previstos en la normativa del proceso conciliatorio y de solicitud de dictamen; realizar mejoras en el Sistema Integral de Evaluación y Supervisión; implementar una herramienta en el SIO para generar información de las solicitudes del Sistema de Información sobre Asegurados y Beneficiarios de Seguros de Vida y del estatus en el que se encuentran, y herramientas para verificar y dar seguimiento de la cancelación del registro de la institución financiera, elementos considerados por la comisión como parte del Programa de Trabajo de Control Interno 2022.

De 2017 a 2021, el cumplimiento general del SCII osciló entre 79.7% y 90.9%, a partir de 2019 reflejó una mejora anual. Asimismo, el cumplimiento general presentó un crecimiento de 10.0 puntos porcentuales, al pasar de 80.9% en 2017 a 90.9% en 2021; además, todas las

normas presentaron un aumento en el porcentaje de cumplimiento durante el periodo de análisis, siendo la de actividades de control la que tuvo el crecimiento más significativo, al pasar de 80.1% a 94.3%; mientras que la de administración de riesgos fue la que incrementó en menor medida, por lo que el fortalecimiento de dicha norma puede contribuir al logro de objetivos y metas institucionales, así como a elevar los valores en la evaluación del SCII de la CONDUSEF.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2021, los usuarios de servicios financieros solicitaron 1,178,382 asesorías a la CONDUSEF, de las que 65,793 (5.6%) se relacionaron con un posible fraude financiero; asimismo, en ese año, la comisión concluyó 44,686 gestiones, y 13,773 conciliaciones, la cuales tuvieron un resultado favorable para el usuario de 33.0% y 27.2%, respectivamente, ya que se presentaron casos en los que los usuarios comprometieron sus datos, por lo que no se satisficieron sus pretensiones; también, la comisión finalizó la atención de 231 procedimientos de defensoría legal gratuita con un porcentaje de resolución favorable al usuario de 92.2% y el 75.1% de restitución del monto reclamado. Con el propósito de reducir el riesgo ante el posible fraude financiero y contribuir a fomentar un mayor acceso y uso responsable de los servicios financieros, se requiere incrementar el número estimado de personas impactadas mediante las actividades de educación financiera proporcionadas por la CONDUSEF en materia de promoción de los derechos e intereses de los usuarios ante el posible fraude financiero, el cual disminuyó de 2017 a 2021 en promedio anual en 6.9%, al pasar de 22.5 millones de personas a 16.9 millones de personas, y que representó el 29.8% de los 56.7 millones de personas de 18 a 70 años que contaron con algún producto financiero en 2021, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera.

### ***Buen Gobierno***

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Aseguramiento de calidad.

### ***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. El restante generó:

1 Recomendación al Desempeño.

### **Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

### **Dictamen**

El presente se emite el 6 de octubre de 2022, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas en la protección y defensa de los usuarios ante el fraude financiero, y su contribución para fomentar un mayor acceso y uso responsable de los servicios financieros. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el PRONAFIDE 2020-2024, se señaló que para que el sistema financiero tenga un desarrollo sostenible es indispensable que otorgue certidumbre a quienes participan en él, procurar su correcto funcionamiento y fomentar su sano y equilibrado desarrollo, protegiendo los intereses de quienes lo usan,<sup>38/</sup> y en el PICONDUSEF 2020-2024 se expuso que aún no hay seguridad jurídica en las operaciones y las relaciones que establecen los usuarios de los servicios financieros y las instituciones financieras, debido a que se generan nuevas relaciones derivado de la adaptación a las innovaciones tecnológicas.<sup>39/</sup> Asimismo, con base en la Encuesta de Inclusión Financiera, se determinó que en 2021 la población usuaria de servicios financieros fue de 56.7 millones de personas, lo que significó el 67.8% de la población de 18 a 70 años,<sup>40/</sup> por lo que es necesario que los usuarios sepan cómo cuidar sus productos financieros para evitar ser víctimas de un posible fraude financiero que, de acuerdo con la CONDUSEF, es la acción en la que una persona utiliza los medios de

---

<sup>38/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2027**, México, 2020, p. 39.

<sup>39/</sup> CONDUSEF, **Programa Institucional 2019**, México, 2018, p. 8.

<sup>40/</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Comisión Nacional Bancaria y de Valores, **Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2021 – Principales resultados**, México, 2022, p. 7.

---

pago para hacer operaciones a nombre del titular de un producto o servicio financiero, con el fin de obtener un beneficio económico ilícito y dañar la economía de otra persona.<sup>41/</sup>

La CONDUSEF tiene la atribución de regular, supervisar, proteger mediante la promoción, asesoramiento y gestión de controversias, así como defender, mediante la atención de reclamaciones vía conciliación, dictaminación y defensoría legal gratuita, a los usuarios, a fin de arbitrar sus diferencias con las instituciones financieras y promover la equidad en sus relaciones.

En 2021, la CONDUSEF dispuso de 20 instrumentos normativos vigentes para la regulación de las instituciones financieras, de los que 6 fueron DCG que propiciaron la regulación de las instituciones en favor de la protección de los usuarios de servicios financieros ante el posible fraude financiero.

En relación con la supervisión realizada por medio de la evaluación, verificación e inspección, la comisión supervisó a 279 instituciones financieras, 7.6% más en promedio anual respecto de 2017 (208), con lo que amplió la cobertura de las instituciones financieras supervisadas, con la finalidad de comprobar que las instituciones cumplieron con la normativa de transparencia y sanas prácticas; evaluó a 230 instituciones, verificó a 41 e inspeccionó a 8, de lo que ordenó 201 programas de cumplimiento forzoso para que las instituciones subsanaran los incumplimientos detectados; no obstante, para 9 instituciones evaluadas, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, se encontraron pendientes la publicación de los resultados de su evaluación, lo que se tradujo en un área de mejora para que publique los resultados de todas las instituciones evaluadas; también, impuso 723 sanciones derivadas de los procesos de supervisión, 4.2% menos en promedio anual respecto de 2017 (858).

En relación con la promoción, en 2021, la CONDUSEF realizó 100 actividades de educación financiera para prevenir un posible fraude financiero, que significó un crecimiento promedio anual del 1.8%, respecto de 2017 y estimó haber impactado a 16,893.7 miles de personas, que representaron el 29.8% de las personas que contaron con al menos un producto financiero; no obstante, el número estimado de personas impactadas disminuyó en promedio anual 6.9%, respecto de 2017, lo que reflejó un área de mejora para que la comisión promueva en un mayor número de medios información para prevenir el fraude financiero; al respecto, en el transcurso de la auditoría, la CONDUSEF instruyó las acciones para incrementar y diversificar los medios para difundir información de educación financiera para prevenir el posible fraude financiero.

La comisión dispuso del Portal de Fraudes Financieros, sitio donde el usuario puede registrar la modalidad en la que fue afectado para prevenir y alertar a otros usuarios; difundió información en el BEF relativa a las 4,209,040 reclamaciones por dicha causa para el sector

---

<sup>41/</sup> Consultado en el cuaderno educativo "Fraudes Financieros ¡No te dejes engañar!", disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240481/FRAUDES\\_FINANCIEROS\\_web.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240481/FRAUDES_FINANCIEROS_web.pdf)

bancario, las cuales representaron el 70.2% de las inconformidades registradas y que significaron una disminución promedio anual de 10.5%, en relación con las 6,546,136 reportadas en 2017; sin embargo, se identificó que se presentaron reclamaciones por posible fraude financiero en otros sectores, lo que se tradujo en un área de mejora para que la comisión reporte las inconformidades por esa causa en los distintos sectores financieros en que se presentan; al respecto, la CONDUSEF, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones para difundir en el BEF las reclamaciones por posible fraude financiero en los sectores adicionales al bancario, ya que inició las gestiones para el análisis y selección de la información a reportar en el buró; estableció la programación, estructuración y revisión de la información, así como de la nueva sección que se incluirá en el buró con la información de las reclamaciones en todos los sectores para su posterior publicación, con el objeto de proporcionar a los usuarios de servicios financieros información respecto de los sectores financieros en los que se pudieran registrar reclamaciones por posible fraude financiero y fortalecer la protección de sus derechos e intereses.

En relación con el asesoramiento, en 2021, la CONDUSEF atendió el total de las 65,793 ATJ relacionadas con un posible fraude financiero que le fueron solicitadas, de las cuales 7 de cada 10 requirieron de la aplicación de alguno de sus procedimientos de defensa, cuyas principales causas fueron los “consumos no reconocidos” y “transferencia electrónica no reconocida”, 49,532 ATJ (75.3%) pasaron a una gestión electrónica, ordinaria o conciliación; por modalidad, las ATJ asociadas a un posible fraude financiero tradicional disminuyeron en promedio anual 19.7%, de 2017 a 2021, mientras que las cibernéticas incrementaron en promedio anual 28.3% en ese periodo, como resultado del aumento del uso de herramientas tecnológicas en los bienes y servicios financieros, y fortaleció el proceso, ya que implementó el “Tablero de Asesoría Técnica y Jurídica” para supervisar la oportunidad de las ATJ.

En 2021, inició 47,152 gestiones por posible fraude financiero, donde persistieron los consumos y transferencias electrónicas no reconocidos como las causas de mayor inconformidad; concluyó 44,686 (94.8%) de las iniciadas; logró un pronto arreglo entre el usuario y la institución financiera en el 33.0% de las gestiones, 1.9 puntos porcentuales más que en 2020 (31.1%), mientras que en el 67.0% no fueron satisfechas las pretensiones del usuario; registró una restitución del monto reclamado de 323,187.5 miles de pesos (13.8%), 2.9 puntos porcentuales más que en 2020 (10.9%); definió en el MPAU el plazo de 15 días hábiles para concluir las asesorías, de hasta 37 días hábiles para las gestiones electrónicas y de hasta 40 días hábiles para las ordinarias, con lo que estableció mecanismos para medir su desempeño y la oportunidad con la que realiza dichos procesos y, en 2021, aplicó encuestas a los usuarios para evaluar la calidad de sus servicios, en las que obtuvo un 89.0% de satisfacción con el servicio prestado, 1.0 punto porcentual menor que en 2017 (90.0%), por lo que se identificó un área de mejora para incluir por tipo de proceso preguntas diferenciables para determinar necesidades en cada uno de ellos, así como para medir y, en su caso, mejorar su calidad. Al respecto, la CONDUSEF, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones para incluir en el diseño de las encuestas preguntas particulares para cada proceso.



Respecto de la atención de reclamaciones en 2021, la CONDUSEF resolvió el 89.6% (13,773) de las 15,365 reclamaciones que dieron lugar al inicio de una conciliación por posible fraude financiero, relacionadas principalmente con transferencias electrónicas y consumos no reconocidos, que derivaron de alguna ATJ o gestión, y definió en el MPAU un plazo máximo de atención de 38 días hábiles para la conciliación; mientras que las 1,592 (10.4%) restantes estuvieron en proceso de atención; logró un acuerdo entre el usuario y la institución financiera en el 27.2% (3,536) de los casos, 3.9 puntos porcentuales más que en 2020 (23.3%), y una restitución de 175,036.2 miles de pesos (11.4%) de los 1,533,260.7 miles de pesos reclamados, 1.6 puntos porcentuales menor que el porcentaje del monto restituido en 2020 (13.0%), ya que la institución financiera no tuvo injerencia directa en el acto reportado.

Dentro de las actas de conciliación, la comisión notificó al usuario la posibilidad de tramitar un dictamen y atendió 6,799 (92.8%) de las 7,329 solicitudes de dictamen, en un lapso de entre 1 y 139 días hábiles, superior a los 60 días previstos; al respecto, la CONDUSEF actualizó su manual y estableció que de necesitar más elementos para la emisión del dictamen, el plazo de 60 días se suspenderá y reanuda con la respuesta a los requerimientos de información realizados a usuarios, instituciones financieras o autoridades; de las solicitudes determinó procedente la expedición de 4,937 (72.6%) dictámenes para que los usuarios los pudieran usar ante los tribunales competentes, y fortaleció el proceso al aplicar encuestas específicas en materia de posible robo de identidad, cuya problemática está inserta en el posible fraude financiero, para evaluar la satisfacción del usuario en la emisión del dictamen, con resultados de “excelente” y “bueno” en los cuestionamientos realizados.

Respecto de la defensoría legal gratuita, la CONDUSEF concluyó la revisión de 2,144 (99.5%) de las 2,154 solicitudes de defensoría, en un lapso de entre 1 y 55 días hábiles, superior a los 35 días previstos; por lo que estableció en su manual que de necesitar documentación adicional para pronunciarse sobre la procedencia de la defensoría, el plazo se suspenderá y reanuda hasta que el usuario responda los requerimientos en un máximo de 10 días hábiles; de las solicitudes aprobó la defensoría en el 83.5% (1,790) al cumplir con los requisitos, y en ese año participó en 1,903 defensorías, 3.1% más en promedio anual respecto de 2017 (1,686), finalizando 231, de las que 213 (92.2%) tuvieron una resolución favorable para el usuario ante tribunales y se restituyeron 7,534.4 miles de pesos (75.1%) de los 10,031.6 miles de pesos reclamados; además, al finalizar la defensoría, realizó encuestas para conocer el grado de satisfacción del usuario, cuyo principal descontento fue el tiempo transcurrido para resolver su reclamación ante las autoridades judiciales.

En conclusión, en 2021, la CONDUSEF contó con seis DCG para regular a las instituciones financieras en materia de posible fraude financiero; supervisó 279 instituciones financieras y como resultado ordenó 201 programas de cumplimiento forzoso para que las instituciones cumplan con la normativa respecto de los productos y servicios que comercializan, e impuso 723 sanciones; efectuó 100 actividades de promoción para prevenir y alertar a los usuarios y estimó haber impactado a 16,893.7 miles de personas, el 29.8% de las 56.7 millones de personas que contaron con un producto financiero; reportó en el Buró de Entidades

Financieras 4,209,040 reclamaciones por un posible fraude financiero; brindó 65,793 asesorías, de las cuales 7 de cada 10 requirieron de algún procedimiento de defensa; concluyó el 94.8% de las gestiones iniciadas y en el 33.0% logró un arreglo y se restituyó el 13.8% del monto reclamado; resolvió el 89.6% de las conciliaciones iniciadas, en las que logró un acuerdo en el 27.2% de los casos y una restitución de 175,036.2 miles de pesos; atendió el 92.8% de las solicitudes de dictaminación para apoyar al usuario para continuar su proceso ante las autoridades competentes, y en el 72.6% de los casos emitió un dictamen favorable para el usuario; revisó el 99.5% de las solicitudes de defensoría legal gratuita, de las que aprobó el 83.5% que cumplió con los requisitos, y representó a los usuarios en 1,903 defensorías, de las que finalizó 231, con un porcentaje favorable para el usuario de 92.2% y restituyó el 75.1% del monto reclamado, lo que contribuyó a la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, ante el posible fraude financiero, a procurar la equidad en las relaciones entre usuarios e instituciones, a fortalecer la seguridad jurídica de las operaciones en el sistema financiero, así como a fomentar un mayor acceso y uso responsable de los servicios financieros.

Durante el transcurso de la auditoría, la CONDUSEF instruyó las acciones de control para elaborar un diagnóstico para analizar la pertinencia de incluir en las DCG los elementos que favorecen la protección de datos de los usuarios de servicios financieros; para incrementar y diversificar los medios de difusión de información de educación financiera para prevenir el posible fraude financiero; para difundir en el BEF las reclamaciones por posible fraude en todos los sectores en que se presenten; así como para incluir en las encuestas de satisfacción de los servicios otorgados preguntas particulares para cada proceso de defensa. Asimismo, se emitió una recomendación acordada con la CONDUSEF para publicar en el BEF los resultados de las evaluaciones realizadas, a fin de que los usuarios dispongan de información para prevenir un posible fraude financiero.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

Lic. Ana Luisa Ramírez Hernández

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la

Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que, en 2021, la formulación de normas, reglas y disposiciones para regular la actividad de las instituciones financieras y la supervisión realizada por la CONDUSEF contribuyó a proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios ante el posible fraude financiero, a procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras y a fortalecer la seguridad jurídica de las operaciones en el sistema financiero, e identificar la tendencia de 2017 a 2020.
2. Verificar que, en 2021, la CONDUSEF promovió y realizó actividades de educación financiera y difundió información de los productos y servicios ofrecidos por las instituciones financieras para prevenir al usuario de servicios financieros ante un posible fraude financiero, e identificar la tendencia de 2017 a 2020.
3. Verificar que, en 2021, los procesos de asesoría presencial y por medios electrónicos y de gestión de controversias, realizados por la CONDUSEF, así como la resolución de controversias por medio de la gestión, atendieron y solucionaron los casos relacionados con un posible fraude financiero, e identificar la tendencia de 2017 a 2020.
4. Evaluar la atención de las reclamaciones de los usuarios, en 2021, mediante la conciliación, arbitraje, dictaminación y defensoría legal gratuita otorgadas por la CONDUSEF y la resolución de dichas reclamaciones por medio de una conciliación, arbitraje y defensoría legal gratuita, e identificar la tendencia de 2017 a 2020.
5. Verificar que, en 2021, la Matriz de Indicadores para Resultados permitió evaluar los resultados de la aplicación de los recursos aprobados en el programa presupuestario (Pp) E011 "Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros", a cargo de la CONDUSEF, y la rendición de cuentas respecto del cumplimiento de objetivos y metas, e identificar la tendencia de 2017 a 2020.
6. Verificar que, en 2021, la CONDUSEF contó con los elementos de control interno para garantizar, con una seguridad razonable, el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, e identificar la tendencia de 2017 a 2020.

### *Áreas Revisadas*

Las vicepresidencias Jurídica, Técnica y de Unidades de Atención a Usuarios de la CONDUSEF.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.