

Recomendación 4/94

La Recomendación 4/94 es la primera que el *Ombudsman* capitalino envía al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y se refiere al incumplimiento de las atribuciones de control de la Junta de Asistencia Privada sobre el Nacional Monte de Piedad, que cobra tasas de interés excesivamente altas a los particulares no autorizadas por la Junta. Ésta ha dado reiteradas instrucciones al Patronato del Montepío en el sentido de que formule proyectos para reducirlas. El Patronato ni siquiera ha dado respuesta a los requerimientos. Por ello, se recomienda al Jefe del Departamento que ordene a la Junta de Asistencia Privada que tome las medidas procedentes para obligar al Nacional Monte de Piedad a reducir las tasas de interés por los préstamos con garantía prendaria y que, en caso de que el Patronato persista en su actitud de no acatar los lineamientos de la Junta, se instruya a ésta para que remueva a los actuales patronos y, ya que podríamos estar ante el delito de fraude específico de usura, formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

México, D.F., 26 de mayo de 1994

Lic. Manuel Aguilera Gómez
Jefe del Departamento del Distrito Federal

Distinguido señor Licenciado:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 2, 3, 17 fracciones I, II inciso a) y IV, 22 fracción IX y 24 fracciones I y IV de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993, ha examinado los elementos contenidos en la queja CDHDF/121/93/CUAUH/D0452.000 formulada por la señora Raquel Padilla Hernández.

I. Investigación de los hechos

1. El 6 de abril de 1994 la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió el escrito de queja de la señora Raquel Padilla Hernández, en el que señala que: Solicitó un préstamo con garantía prendaria en el Nacional Monte de Piedad, en el que le cobraron un interés mensual de 7.5%. La Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal no cumple con su atribución de evitar que el Nacional Monte de Piedad "abuse de las personas que tenemos necesidad del empeño".

2. El 18 de abril de 1994, mediante el oficio 3272/94, se solicitó información sobre los hechos motivo de la queja al Presidente de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, licenciado Víctor García Lizama.

3. El 27 de abril de 1994 se recibió oficio 1507 en el que se informa que, efectivamente, como mencionó la quejosa, el Nacional Monte de Piedad está aplicando altas tasas de interés por los préstamos que efectúa y no está cumpliendo con las indicaciones que dicta la Junta de Asistencia Privada. Esta información fue documentada ampliamente.

II. Evidencias

1. El escrito de queja de la señora Raquel Padilla Hernández, en el que manifiesta su inconformidad tanto por las tasas de interés que cobra el Monte de Piedad como por la negligencia de la Junta de Asistencia Privada en evitarlo.

2. La fotocopia del billete 210167 de 4 de abril último emitido por Nacional Monte de Piedad, en el que constan el empeño del bien propiedad de la quejosa y el interés por el préstamo con garantía prendaria.

3. La fotocopia de la escritura de protocolización de estatutos del Nacional Monte de Piedad número 96663 de la Notaría 54, en la que consta que el Nacional Monte de Piedad es una institución privada de naturaleza humanitaria, sin ánimo de lucro, cuyo objetivo fundamental es la asistencia pública. En dicha escritura se señala que el Nacional Monte de Piedad tiene por objeto (artículo 4o.): "I. Celebrar contratos de prenda en los términos del artículo 2892 del Código Civil para el Distrito Federal; II. Realizar obras asistenciales con fines humanitarios en beneficio de las clases económicamente débiles, dentro de la República Mexicana." Asimismo, se establece que son facultades de esta institución (artículo 5o.): "I. Cobrar el interés que previamente se haya estipulado en el contrato de prenda a que se refiere la fracción I del artículo anterior...; V. Recibir en depósito, alhajas u otros bienes muebles y valores mediante el pago de los derechos correspondientes...; VII. Realizar todas las operaciones e inversiones que las leyes autoricen a las instituciones de asistencia privada."

4. La fotocopia del oficio 1.1.0092 de 13 de junio de 1991, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el que se hace saber al Director General del Nacional Monte de Piedad que aquella dependencia dejó de considerar a esta última como entidad de la Administración Pública Paraestatal.

5. El oficio 1507 de 27 de abril de 1994, en el que el Presidente de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal informa a esta Comisión sobre la actuación de la Junta respecto del Nacional Monte de Piedad, y de la falta de respuesta de este organismo privado a sus indicaciones. Asimismo, en dicho oficio se señala que: "De cara al C.C.P., a los índices de inflación vigentes y a los intereses que regularmente cobran los bancos, aun por tarjetas de crédito, resulta que las tasas que cobra el Nacional Monte de Piedad no pueden considerarse humanitarias en la actualidad, puesto que van del 36% al 66% anual, más un 24% anual, en todos los casos en los que el crédito es de N\$ 426.00 (cuatrocientos veintiséis nuevos pesos M.N.), el pignorante tiene que cubrir un 90% anual, que se integra con la tasa de interés del 66% anual más 24%, también anual, por almacenaje. Esto resulta más gravoso para quien recurre a solicitar el auxilio del Nacional Monte de Piedad, mediante un crédito el último día del mes, porque la tasa se aplica por mes natural, de tal forma que si una persona desempeña al día siguiente y obtiene un crédito sobre una alhaja, un reloj o un automóvil por N\$ 851 (ochocientos cincuenta y un nuevos pesos), en adelante, se verá obligado a pagar por dos días el equivalente al 15% de la cantidad que se le hubiere prestado."

6. El oficio 37-I-151/94 de 20 de abril de 1994 del Subprocurador Jurídico de la Procuraduría Federal del Consumidor, dirigido a la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, y el dictamen que lo acompaña en el que se señala que la Procuraduría: a) Carece de atribuciones legales para determinar el tipo y porcentaje de las tasas de interés de los contratos de prenda del Nacional Monte de Piedad, y b) Tiene facultad para autorizar los modelos de contratos de prenda, para que en ellos se proporcione al consumidor información precisa sobre la tasa fija o variable de interés. Se expresa, además, que: "...el Nacional Monte de Piedad sí está obligado a establecer tasas de interés dentro de los porcentajes o bases usuales en el mercado. En efecto, de acuerdo con lo que dispone el artículo 387, fracción VIII, del Código Penal, incurre en fraude específico el 'que valiéndose de la ignorancia o de las malas condiciones económicas de una persona, obtenga de ésta ventajas usurarias por medio de contratos o convenios en los cuales se estipulen réditos o lucros superiores a los usuales en el mercado'. Como se desprende claramente de la lectura de este tipo de fraude específico, su finalidad fundamental consiste en evitar que el sujeto activo obtenga una ventaja usuraria, en perjuicio del sujeto pasivo, al cual se procura proteger a causa de su ignorancia o sus malas condiciones económicas. De acuerdo con el tipo penal, se considera ventaja usuraria todo rédito o lucro superior a los usuales en el mercado. En el caso de los réditos, la comparación para determinar si existe o no ventaja usuraria, debe hacerse en relación con las tasas de interés que cobran usualmente las instituciones de crédito en sus operaciones activas similares."

7. El oficio 5042 de 30 de diciembre de 1993, dirigido por el Presidente de la Junta de Asistencia Privada al Patronato del Nacional Monte de Piedad, solicitándole que cumpla las disposiciones de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y que presente un proyecto de reducción de tasas de interés.

8. El oficio 410 de 17 de febrero de 1994, en el que el Presidente de la Junta de Asistencia Privada reitera al Patronato del Nacional Monte de Piedad que es necesario que cumpla con la presentación del proyecto de reducción de tasas de interés, para lo que le otorga de plazo hasta el 28 de febrero del mismo año.

9. Las "Tasas de interés de instrumentos de captación bancaria", publicadas en el *Diario Oficial* de 15 de abril de 1994, que "corresponden al promedio de las determinadas por las instituciones de crédito para la captación de recursos del público en general a la apertura del día 14 de abril de 1994". La tasa más baja es de 14.80% anual, correspondiente a depósitos a plazo de 60 días, y la más alta de 15.31% anual, correspondiente a pagarés con rendimiento liquidable a 182 días.

III. Situación jurídica

El 5 de abril de 1994, la señora Raquel Padilla Hernández celebró contrato de prenda con el Nacional Monte de Piedad con fundamento en los estatutos de ese organismo privado, en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y en los artículos 2873, 2876 y 2892 del Código Civil del Distrito Federal.

Las prendas pignoradas por la quejosa son alhajas valuadas por el Nacional Monte de Piedad en N\$ 2,000, según se hace constar en el billete 210167 emitido por esa institución. Por el empeño de dichos bienes, la quejosa obtuvo un préstamo de N\$ 1,300 pagadero en cuatro meses, con un interés mensual del 5.50%, más 2% de gastos de almacenaje según consta en el mismo billete.

En el billete se establece también que, para recuperar los bienes, la quejosa tendrá que atenerse a la siguiente tabla de intereses según el mes en que libere los bienes pignorados:

Abril	N\$1,397.50
Mayo	N\$1,495.00
Junio	N\$1,592.00
Julio	N\$1,690.00
Agosto	N\$1,787.00

Asimismo, en el billete se señala que, en caso de refrendo, las cantidades a pagar serán de N\$390.00 en julio y de N\$487.50 en agosto de 1994.

IV. Observaciones

1. Según las evidencias 3 y 4, el Nacional Monte de Piedad es una institución de asistencia privada, con personalidad jurídica propia, que se rige por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, que tiene por objeto, entre otros fines: Celebrar contratos de prenda en los términos del artículo 2892 del Código Civil para el Distrito Federal y realizar obras asistenciales con fines humanitarios en beneficio de las clases económicamente débiles, dentro de la República Mexicana. Para cumplir dichos fines, tiene, entre otras, las siguientes facultades: Cobrar el interés que previamente se haya estipulado en los contratos de prenda; recibir en depósito alhajas u otros bienes muebles y valores mediante el pago de los derechos correspondientes, y realizar todas las operaciones e inversiones que las leyes autoricen a las instituciones de asistencia privada.

2. De acuerdo con el artículo 83 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal es un órgano administrativo desconcentrado por función, jerárquicamente subordinado al Departamento del Distrito Federal, a través del cual el Poder Público ejerce la vigilancia y la asesoría que le competen sobre las instituciones de asistencia privada. Por esto, *la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal tiene atribuciones legales para cuidar que se cumplan debidamente los objetivos de las instituciones de asistencia privadas del Distrito Federal, una de las cuales es el Monte de Piedad*. Dichas facultades se precisan, explícita o implícitamente, en diferentes artículos de

aquella Ley: "Artículo 53. Los patronatos tendrán las siguientes obligaciones: ... XVI. Obedecer las instrucciones de la Junta de Asistencia Privada, cuando éstas tiendan a corregir un error o una práctica viciosa, previa audiencia que en su caso soliciten los interesados; ... Artículo 91. Para el cumplimiento de sus fines la Junta tendrá las siguientes funciones: ... VII. Aprobar los presupuestos de ingresos y egresos [de las instituciones de asistencia privada]... VIII. Aprobar el informe de labores [de las mismas instituciones]... XX. Autorizar a las instituciones todos los demás actos que se deriven de la presente Ley y otras disposiciones aplicables... Artículo 96. Los Delegados, Visitadores, Auditores o Inspectores de la Junta, podrán:... III. Verificar la legalidad de las operaciones que efectúen las instituciones..."

3. El artículo 2395 del Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, señala el 9% como interés legal anual para operaciones entre particulares.

4. De las evidencias 5, 6 y 9 se infiere que el Nacional Monte de Piedad está cobrando a los particulares intereses prendarios excesivos, que van desde el equivalente al 36 hasta el equivalente al 66% anuales. Esto, a pesar de que el interés legal, como acaba de verse, es de 9% anual, y de que el interés promedio anual que en abril del año en curso pagaban las instituciones de crédito por la captación de recursos del público en general, no excedía del 15.31%. Es decir, el Nacional Monte de Piedad está cobrando intereses que, en números redondos, sextuplican el interés legal y que, cuando menos, duplican, y hasta cuadruplican el interés máximo usual en el mercado.

5. De las evidencias 5, 7 y 8 se infiere que:

a) La Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal no ha autorizado las excesivas tasas de interés que cobra el Nacional Monte de Piedad y éste ha incumplido reiteradamente las instrucciones de aquélla en el sentido de que formule proyecto para reducirlas, y, además, ni siquiera ha dado contestación a los dos oficios que con aquel fin le ha enviado la Junta, y

b) La Junta ha incumplido su deber de control sobre el Nacional Monte de Piedad al haber permitido que éste ignorara sus instrucciones para formular proyecto de reducción de tasas de interés, sin tomar las medidas legales para obligarlo a cumplir, que van desde notificar al Jefe del Departamento del Distrito Federal las irregularidades en el cobro de intereses (artículo 92 fracción VII de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal: "Serán facultades y obligaciones del Presidente de la Junta: Acordar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, con la regularidad que éste señale, a fin de informarle sobre la marcha de los asuntos que competen a la Junta ...") hasta remover a los patronos (artículo 146 fracciones I y II de la misma Ley: "Son causas de remoción de los patronos: Los actos de negligencia, culpa grave o dolo en el desempeño de su encargo, con perjuicio moral o material para la institución; Los actos repetidos de desobediencia a las resoluciones de la Junta...").

6. Es evidente que el Nacional Monte de Piedad está causando perjuicios a las personas que recurren a él para empeñar sus bienes, al cobrarles intereses evidentemente más altos a los usuales en el mercado. Asimismo, ha ignorado las instrucciones que legalmente le ha formulado por escrito la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal para que establezca *tasas de interés dentro de los porcentajes o bases usuales en el mercado*. De igual forma, la Junta ha incumplido su deber de tomar las medidas legales adecuadas y suficientes a su disposición, ya señaladas, para obligar al Montepío a acatar sus instrucciones, propiciando con ello la persistencia de los cobros abusivos de intereses.

Por todo lo anterior, señor Jefe del Departamento del Distrito Federal, esta Comisión formula a usted, respetuosamente, las siguientes:

V. Recomendaciones

Primera

Primera. Que se ordene a la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal que, en ejercicio de sus atribuciones legales, tome inmediatamente las medidas procedentes, adecuadas y suficientes, para obligar al Nacional Monte de Piedad a reducir las tasas de interés por los préstamos con garantía prendaria que hace a los particulares, al nivel que la propia Junta determine tomando en cuenta las disposiciones legales aplicables.

Segunda

Segunda. Que, en caso de que el Patronato del Nacional Monte de Piedad persista en su actitud de no acatar los lineamientos de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, se instruya a la Junta para que remueva a los actuales patronos y formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Con fundamento en los artículos 48 de la Ley y 103 del Reglamento Interno, de esta Comisión, le ruego que si esta Recomendación es aceptada, la respuesta nos sea informada dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación, y que las pruebas sobre su cumplimiento se envíen a esta Comisión dentro de los 10 días hábiles siguientes al vencimiento del plazo anterior.

**El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Luis de la Barreda Solórzano**