

**AMPARO EN REVISIÓN 564/2016**  
**QUEJOSO Y RECURRENTE: \*\*\*\*\*.**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO:

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.**

COTEJÓ:

**SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO.**

México, Distrito Federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión **564/2016**, interpuesto por **\*\*\*\*\***, en contra de la sentencia de veintiuno de agosto de dos mil quince, dictada por el juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en el juicio de amparo **\*\*\*\*\***.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en verificar, si esta Primera Sala es competente para conocer del amparo en revisión y de ser así dilucidar si el artículo 341, fracción I, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas resulta constitucional a la luz de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

**I. ANTECEDENTES**

1. De acuerdo a las constancias que obran en autos del juicio de amparo **\*\*\*\*\*** del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, así como del toca de revisión civil 14/2016-13 del índice

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

del Décimo Tercer Tribunal Colegiado Materia Civil del Primer Circuito,<sup>1</sup> y demás constancias que obran en autos se tiene que:

2. El veinte de mayo de dos mil once, por oficio \*\*\*\*\* la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, autorizó a \*\*\*\*\*, para operar como sociedad mutualista de seguros en el ramo de automóviles, la autorización fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de agosto de dos mil once, en los siguientes términos:

**“AUTORIZACIÓN QUE OTORGA EL GOBIERNO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, A \*\*\*\*\*, PARA ORGANIZARSE Y FUNCIONAR COMO SOCIEDAD MUTUALISTA DE SEGUROS, EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES:**

ARTÍCULO PRIMERO. En uso de la facultad que al Gobierno Federal, a través de esta Secretaría de Hacienda y Crédito Público, confiere el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, se autoriza a \*\*\*\*\*, para organizarse y funcionar como sociedad mutualista de seguros.

ARTÍCULO SEGUNDO. La sociedad mutualista de seguros a que se refiere la presente resolución está autorizada para practicar las operaciones de seguros de daños, en el ramo de automóviles.

La operación a que se refiere el párrafo anterior la practicará la sociedad mutualista de tal manera que no produzca lucro o utilidad para la sociedad ni para sus socios **y sólo podrá prestar el servicio de aseguramiento exclusivamente a éstos.**

ARTÍCULO TERCERO. La sociedad mutualista de seguros a que se refiere la presente resolución se sujetará a las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, así como a las que se deriven de la misma, en lo conducente, a la Ley General de Sociedades Mercantiles, a las demás leyes que le sean aplicables y, en particular, a las siguientes bases:

- I. Su denominación será “\*\*\*\*\*”.
- II. El fondo social exhibido será de cincuenta mil pesos Moneda Nacional.
- III. Su denominación social será la Ciudad de México, Distrito Federal.

---

<sup>1</sup> Resolución consultable de la hoja 189 a 206 del expediente del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

ARTÍCULO CUARTO. Por su propia naturaleza, esta autorización es intransmisible.

3. El cuatro de abril de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro, que de acuerdo a la disposición Transitoria Primera del Artículo Primero del Decreto, comenzó su vigencia a los setecientos treinta días naturales siguientes a su publicación.

### II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

4. **Juicio de amparo indirecto.** Por escrito presentado el cinco de abril de dos mil trece,<sup>2</sup> en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, \*\*\*\*\*, por medio de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal señalando como acto reclamado el Decreto por el que se expide la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día cuatro de abril de dos mil trece, como autoridades responsables al Congreso de la Unión, el Presidente Constitucional y al Secretario de Gobernación, y alegando violación a los artículos 14 y 16 constitucionales sin señalar tercero perjudicado<sup>3</sup>.
5. La demanda se recibió en el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, cuyo titular registró con el número de juicio de amparo \*\*\*\*\* y posteriormente por resolución de nueve de abril de dos mil quince, se consideró incompetente por razón de materia para conocer del juicio de amparo al considerar que al referirse la legislación a la materia de contratos de seguros la misma en términos del Código de Comercio constituye materia mercantil, por lo que ordenó remitir al juez de

---

<sup>2</sup> Como se desprende del sello estampado en la hoja 2 del expediente \*\*\*\*\* del juicio de amparo indirecto del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Sinaloa.

<sup>3</sup> Cuaderno del juicio de amparo \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. Fojas 2 a 18.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal en turno, para que en término del artículo 48 de la Ley de Amparo determinara si acepta o no la competencia<sup>4</sup>.

6. En acuerdo de catorce de abril de dos mil quince, el juez Octavo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, aceptó la competencia para conocer del amparo y lo registró con el número \*\*\*\*\* de su índice<sup>5</sup>. Previa prevención a la sociedad quejosa para que presentara copias suficientes de la demanda y sus anexos, el juez de Distrito referido admitió a trámite el juicio de amparo por acuerdo de quince de mayo de dos mil quince, y solicitó a las autoridades responsable rindieran su informe justificado, así como fijó el día veinticinco de junio de dos mil quince para celebrar la audiencia constitucional<sup>6</sup>, la cual fue diferida por acuerdo de veinticinco de junio de dos mil quince<sup>7</sup>.
7. Seguidos los trámites de ley, el veintiuno de agosto de dos mil quince, ante el juez del conocimiento se celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el mismo día, en la cual determinó sobreseer en el juicio de amparo con base en la causal de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 108, fracción III, del mismo ordenamiento legal, por lo que hace a los actos atribuidos al Secretario de Gobernación, por no reclamarse por vicios propios de esa autoridad responsable; así como se determinó sobreseer el juicio de amparo con base en la diversa causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, al considerar que el acto reclamado no afecta el interés jurídico ni legítimo de la sociedad quejosa<sup>8</sup>.
8. **Recurso de revisión.** En contra de la resolución anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, por escrito presentado el diez de diciembre de dos mil quince en el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en el Distrito

---

<sup>4</sup> Ibíd. Fojas 29 a 31.

<sup>5</sup> Ibíd. Fojas 32 a 34.

<sup>6</sup> Ibíd. Fojas 62 a 63.

<sup>7</sup> Ibíd. Foja 115.

<sup>8</sup> Ibíd. Fojas 133 a 144.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

Federal,<sup>9</sup> el cual remitió por oficio \*\*\*\*\* al Presidente del Tribunal Colegiado en Materia Civil en turno del Primer Circuito el escrito de revisión.

9. En acuerdo de ocho de enero de dos mil dieciséis,<sup>10</sup> el presidente del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, admitió a trámite el recurso de revisión, registrándolo con el número 14/2016-13, y ordenó dar la intervención legal correspondiente al Ministerio Público de la Federación adscrito a ese órgano jurisdiccional.
10. **Sentencia que reserva la jurisdicción originaria a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Posteriormente, mediante resolución de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, el Tribunal Colegiado del conocimiento analizó los agravios de la recurrente encaminados a sustentar la procedencia del juicio de amparo y cuestionar el sobreseimiento en términos de la sentencia recurrida en cuanto a la falta de interés jurídico, los cuales resultaron a criterio del Colegiado, fundados y suficientes para revocar la sentencia del juez de Distrito pues se verificó que la ley impugnada tiene el carácter de autoaplicativa y la misma sí irroga perjuicio a la esfera jurídica de la sociedad quejosa, por ende se concluyó que sí cuenta con interés para acudir al juicio constitucional.
11. Así las cosas y al no advertir la actualización de unas causas distintas de improcedencia, revocó el sobreseimiento decretado por la juez de Distrito, y con fundamento en los artículos 81, fracción I inciso e) de la Ley de Amparo, 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en relación con el punto noveno, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, determinó carecer de competencia para conocer del problema de constitucionalidad que subsiste en el juicio de amparo y por ende ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin

---

<sup>9</sup> Como se desprende del sello estampado en la hoja 3 del amparo en revisión 14/2016 del índice del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

<sup>10</sup> *Ibíd.* Fojas 28 a 31.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

de que este tribunal constitucional conozca del tema de constitucionalidad que subsiste en el recurso de revisión<sup>11</sup>.

12. **Trámite del recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis<sup>12</sup>, registró el amparo en revisión con el número 564/2016, determinó que este tribunal constitucional asumía su competencia para conocer del recurso de revisión de referencia; ordenó turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, así como su radicación en esta Primera Sala atendiendo a la naturaleza civil de su especialidad. Finalmente, ordenó notificar, por medio de oficio, a la autoridad responsable y dar la intervención legal correspondiente al Ministerio Público de la Federación.
13. En acuerdo de veintinueve de junio de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y remitió los autos a su ponencia para su resolución.

### III. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer del presente recurso de revisión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83 de la Ley de Amparo vigente; artículo 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo previsto en los puntos Primero, Tercero y Cuarto del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de la Justicia de la Nación<sup>13</sup>, atendiendo a que en resolución de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en la revisión civil 14/2016-13 de su índice, revocó el sobreseimiento determinado en la

---

<sup>11</sup> *Ibíd.* Fojas 43 a 74.

<sup>12</sup> Fojas 16 a 18 del toca de revisión 564/2016 en el cual se actúa.

<sup>13</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

sentencia del juicio de amparo contra leyes emitida el veintiuno de agosto de dos mil quince, por la juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en el juicio de amparo \*\*\*\*\*, y al no advertir la actualización de otra causal de improcedencia hecha valer ni de oficio, el órgano colegiado reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de la constitucionalidad del artículo 341, fracción I, de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, que entró en vigor el cuatro de abril de dos mil quince, por lo que con base en el punto Segundo del Acuerdo General Plenario, esta Primera Sala resulta competente, máxime que dado el antecedente de incompetencia planteado se verifica que la materia del presente asunto es de naturaleza civil, competencia de esta Primera Sala y es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

15. **Marco legal aplicable.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio y toda vez que la quejosa presentó la demanda de amparo indirecto el siete de abril de dos mil quince, el presente recurso de revisión será resuelto de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

### IV. PROCEDENCIA

16. El presente recurso de revisión es procedente, pues se hace valer contra la sentencia dictada por la juez Octavo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, en la audiencia constitucional celebrada en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, de su índice, y en virtud que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en sentencia de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis revocó el sobreseimiento decretado por el juez de Distrito, subsiste el análisis de la constitucionalidad de un precepto contenidos en una ley federal.

## **AMPARO EN REVISIÓN 564/2016**

17. En efecto, de los antecedentes referidos en los anteriores párrafos, el Tribunal Colegiado que conoció del asunto dejó a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal en torno al tema de constitucionalidad planteado en la demanda de amparo, con fundamento en los puntos Segundo, fracción III, Cuarto, fracción I, inciso A), aplicado a contrario sensu y Noveno, fracción III del Acuerdo General 5/2013 emitido el trece de mayo de dos mil trece por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiuno del citado mes y año.
18. Por tanto, y al no advertir la actualización de alguna otra causa de improcedencia de oficio o la falta de estudio de alguna hecha valer por las autoridades responsables en sus informes justificados, el presente recurso es procedente ante esta Suprema Corte.

### **V. OPORTUNIDAD**

19. En el caso es innecesario analizar si el recurso de revisión se presentó oportunamente, en virtud de que ello fue analizado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien determinó que el recurso de revisión se presentó oportunamente.

### **VI. LEGITIMACIÓN**

20. La recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso, toda vez que la sentencia de amparo sobreseyó el juicio de amparo interpuesto y por ende omitió el análisis de los actos reclamados sobre la inconstitucionalidad de leyes y dicho recurso se hizo valer por conducto de su autorizada en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo.



## VII. ESTUDIO DEL ASUNTO

21. A fin de proceder al análisis de la presente revisión conviene precisar cuál es la materia de análisis constitucional en el presente recurso de revisión, mediante la síntesis a los conceptos de violación formulados en el amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios formulados en el escrito de revisión presentado por el quejoso recurrente.
22. **Conceptos de violación:** La sociedad quejosa formuló medularmente un solo concepto de violación en la demanda de amparo, del cual se desprenden los siguientes argumentos:
- a. Señaló como acto reclamado el Decreto por el que se expide la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro, doliéndose que de sus disposiciones resultan varias violaciones de los derechos reconocidos en la Constitución Federal. Primeramente adujo que la Ley impugnada es de naturaleza autoaplicativa, toda vez que la sola entrada y vigor le agravia y afecta la esfera jurídica de la quejosa.
  - b. Del concepto de violación se advierte que únicamente reclama la inconstitucionalidad del artículo 341, fracción I, de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas<sup>14</sup>, que establece que las

---

<sup>14</sup> CAPÍTULO SEGUNDO

DE LAS OPERACIONES Y FUNCIONAMIENTO

ARTÍCULO 341.- Las Sociedades Mutualistas sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I. Practicar las operaciones de seguros a que se refiere la autorización que exige esta Ley, sin aceptar riesgos mayores de los establecidos en el artículo 352 de este ordenamiento. Las autorizaciones que se otorguen a las Sociedades Mutualistas no podrán comprender las relativas a los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, los seguros de salud, el ramo de responsabilidad civil y riesgos profesionales, los seguros de crédito, los seguros de caución, los seguros de crédito a la vivienda y los seguros de garantía financiera, previstos en las fracciones I, segundo párrafo, II, V y XI a XIV del artículo 27 de esta Ley. **Las Sociedades Mutualistas autorizadas a operar el ramo de**

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

sociedades mutualistas autorizadas a operar el ramo de automóviles, como es el caso de la queja, no podrán incluir en sus pólizas la cobertura de los daños y perjuicios causados a la propiedad ajena o a terceras personas con motivo del uso del automóvil, lo que alega la quejosa la deja en absoluto estado de indefensión, tanto a la sociedad mutualista como a los socios y/o asegurados, ya que operan en el ramo de automóviles pero no podrán reparar los daños causados a propiedad ajena a terceras personas con motivo del uso de su automóvil, lo que considera absurdo, porque la naturaleza del seguro es reparar un daño y de no hacerlo se incurre entonces en responsabilidad, ya que no se puede cubrir el riesgo de las personas a las que se les causó un daño.

- c. Además, estima que la ley que impugna ya no permite a la sociedad mutualista cumplir con el objeto para el que fue creada, ya que su objeto es asegurar a usuarios de automóviles y garantizar reparación del daño que se puede causar por el uso del automóvil, sin importar a quien se cause, de manera que de tranquilidad al socio en caso de accidente.
- d. Con base en los anteriores argumentos alega que el artículo 341, fracción I, de la Ley impugnada, violenta flagrantemente lo que establece el artículo 5° constitucional, mismo que señala que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siempre y cuando sea lícito, como lo es su caso. Agrega que del propio numeral 5 constitucional, la libertad que reconoce solo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros, más no por respetar los derechos de terceros como lo es ofrecer la

---

**automóviles, no podrán incluir en sus pólizas la cobertura de los daños o perjuicios causados a la propiedad ajena o a terceras personas con motivo del uso del automóvil;**

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

responsabilidad por daño en caso de accidente del uso de automóvil.

- e. Por otra parte, agrega que la reforma a la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas no consideró la normativa nacional e internacional, que obliga a las sociedades mutualistas de seguro a respetar el principio de reparación del daño causado por cualquier persona y por el uso de cualquier objeto incluyendo el automóvil, entonces, al no observar las leyes relacionadas con la reparación del daño es evidente la falta de congruencia jurídica de la ley combatida, porque la quejosa se encuentra en un conflicto normativo que la deja en absoluto estado de indefensión, ya que con la disposición que se combate se contravienen la voluntad del legislador que emitió las leyes que obligan a reparar un daño, lo que considera es inconstitucional.
- f. Continúa su argumento señalando que la legislación que combate es inconstitucional porque fue promulgada y entró en vigor sin que el legislador hubiese previsto el procedimiento legal adecuado para su origen, ya que no analiza la situación, por lo que es arbitraria y sin sentido jurídico y normativo, pues es absurdo que una persona que use el automóvil no pueda reparar el daño a terceros en caso de accidente. Y con base en ello solicita que le sea aplicada a la sociedad quejosa lo que dispone el artículo Quinto Transitorio del Decreto de la Ley que impugna, que señala que aún después de la entrada en vigor de la ley, las sociedades que hubiesen obtenido autorización o aprobación antes de la vigencia de la Ley, podrán continuar ejerciendo las facultades conferidas con fundamento en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones y Fianzas que se abrogan, en tanto que la autorización que recibió de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público no le limitaba.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

- g. Aduce que una sociedad mutualista surge cuando un grupo de personas sujetas a un mismo riesgo convienen en indemnizar el siniestro que una de ellas pueda sufrir, repartiendo entre todos la cantidad necesaria para reparar los daños producidos por dichos siniestros, por tanto, al limitarse que la sociedad mutualista no pueda reparar los daños ocasionados por éstos, se está otorgando mayor importancia al derecho de un solo individuo, en clara oposición a la colectividad.
- h. Agrega que esa afectación también repercute de forma negativa en el patrimonio de la Aseguradora y de cada uno de los socios y/o asegurados, lo que afecta por igual a los empleos que provee la sociedad mutualista, porque los fondos de la sociedad se utilizan para el pago de salarios y también a los riesgos que se tenga que responder.
- i. Alegó que la sociedad quejosa cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo de acuerdo a la autorización número \*\*\*\*\* de fecha veinte de mayo de dos mil once, expedida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en el que se desprende que al ser la quejosa una persona moral legalmente autorizada en el país, para funcionar como sociedad mutualista de seguro del ramo de automóviles, el hecho de que la sociedad quejosa no pueda incluir en sus pólizas la cobertura de los daños o perjuicios causados a la propiedad ajena o a terceras personas con motivo del uso del automóvil, le causan una afectación directa e inmediata de ahí que tiene interés jurídico para acudir al amparo.
- j. Además que la sociedad quejosa se encuentra imposibilitada para inconformarse por algún otro medio de defensa ordinario, para evitar que la sociedad incurra en faltas a la ley o realice conductas indebidas y violatorias a los derechos humanos de la colectividad.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

- k. Insiste que la Ley impugnada deja en estado de indefensión a su representada porque esta indebidamente fundada y motivada, ya que no es claro la razón para ello, primero por la naturaleza del seguro es para reparar un daño tanto a los socios y asegurados de las mismas como a terceros interesados, y además porque ya no permite cumplir a la sociedad quejosa con el objeto para el que fue creada, mismo que consiste en asegurar a usuarios de automóvil y garantizar la reparación del daño. Por tanto, estima violación al principio de legalidad por lo que solicita se anule la ley por inconstitucional.
- l. Por otra parte, solicitó la suspensión provisional para el efecto que se le permita incluir en la emisión de sus pólizas la cobertura de los daños o perjuicios causados a la propiedad ajena o a terceras personas con motivo del uso del automóvil.

23. **Sentencia recurrida.** El juez de distrito, al emitir la sentencia del amparo **\*\*\*\*\***, determinó sobreseer la instancia constitucional con fundamento en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo vigente, bajo los razonamientos siguientes:

- a) La juez de distrito, primeramente precisó la existencia del acto reclamado, y lo distinguió como el proceso legislativo de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, específicamente en su artículo 341, fracción I.
- b) Advirtió de oficio que respecto del acto atribuido al Secretario de Gobernación, se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 108, fracción III, del mismo ordenamiento legal, en tanto que no se reclamaban vicios propios de esa autoridad, por lo que el juicio resultaba improcedente y habría que sobreseerse.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

- c) Luego, analizó la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, hecha vale por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en su informe justificado, de la cual concluyó que efectivamente se configurada porque el acto reclamado no afectaba la esfera jurídica del quejoso, ni por una especial situación frente al orden jurídico.
- d) La juez razonó que en el caso particular la sociedad quejosa se duele del artículo 341, fracción I, de Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, por considerar que su sola entrada en vigor determinó un perjuicio en su esfera de derechos al excluir la posibilidad de expedir pólizas que cubran daños o perjuicios causados a la propiedad ajena o a terceras personas con motivo del uso del automóvil, lo que no genera un perjuicio a la sociedad quejosa, porque en el oficio \*\*\*\*\* de fecha veinte de mayo de dos mil once, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de agosto de dos mil once, autorizó a la quejosa para operar como sociedad mutualista de seguros en el ramo de automóviles, únicamente para el efecto de indemnizar el pago de daños que no produzcan lucro o utilidad para la sociedad ni para sus socios y para la prestación de dicho servicio para ellos mismos quedando excluido con ello la autorización para cubrir los riesgos de responsabilidad civil por daños a terceros.
- e) De modo que concluyó, que en esas condiciones lo previsto por el artículo impugnado no le irroga perjuicio alguno a la persona moral quejosa, ya que no la limita ni le prohíbe seguir realizando las operaciones para las cuales se le otorgó su autorización para constituirse como sociedad mutualista de seguros, por lo que sobreseyó el juicio de amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

24. En su escrito de agravios la parte quejosa recurrente hizo valer dos conceptos de agravios, en los que aduce esencialmente lo siguiente:

- a. Alegó que la juez de Distrito violó lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley de Amparo, porque omitió darle vista con la posible actualización de la causal de improcedencia para que manifestara lo que a su derecho conviniera, por lo que no se permitió a la quejosa la oportunidad de ser oída en su defensa.
- b. Argumenta que al sobreseerse el juicio de amparo, se violaron los derechos humanos de la quejosa, primordialmente porque se omite analizar el tema constitucional que se planteó en la demanda de amparo, y se soslayó que el artículo 341, fracción I, de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas se contrapone al orden constitucional y convencional.
- c. Alegó que con la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once, al artículo 107 constitucional se introdujo el concepto jurídico de interés legítimo que requiere una afectación por la especial situación de la quejosa, esto es en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. Por lo que existe una gama más amplia de posibilidad de acudir al juicio de amparo, tal como la acreditación de un derecho objetivo conferido por las normas del ordenamiento jurídico. Lo que demuestra que la sociedad quejosa resulta agraviada por el acto que recurre, y la juez realizó una interpretación incorrecta del interés con el que acude.
- d. Dice que la sentencia recurrida viola flagrantemente la esfera jurídica de la quejosa porque se sobresee sin que mediara un estudio integral de los elementos llevados a juicio, resolviendo con base en una indebida y equivocada interpretación de las pruebas ofrecidas por la quejosa. Prueba de ello es que la autorización incluida en el

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

oficio \*\*\*\*\* no señala en ninguna parte que quede excluido con ello la autorización para cubrir los riesgos de responsabilidad civil por daños a terceros, máxime que en el amparo se solicitó seguir operando tal y como se autorizó, esto es sin limitante alguna de expedir cobertura de responsabilidad por daños a terceros.

e. Por otra parte, la sociedad quejosa reitera los argumentos vertidos en la demanda de amparo que expresan las razones por las cuales estima que el acto reclamado, esto es, el artículo 341, fracción I, de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas es inconstitucional. Y agrega que el hecho de cumplir con la reparación de daños a terceros no vincula en lo más mínimo un lucro ni tampoco se pone en riesgo la solvencia de la sociedad mutualista porque la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas realiza observancia cabal y minuciosa, máxime que en la autorización no quedó excluida la posibilidad de asumir responsabilidad civil por daños a terceros.

f. Alega que la sentencia recurrida incumple con lo previsto en el artículo Quinto Transitorio de la reforma que impugna porque la quejosa obtuvo la autorización correspondiente antes de la entrada en vigor de la Ley impugnada, por lo que en términos del transitorio puede seguir ejerciendo conforme le fue conferida la autorización y con fundamento en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros aunque ésta haya sido abrogada. Por lo que la juez no analizó la integridad de la demanda. Por último la recurrente reitera su solicitud de suspensión para operar conforme su autorización primigenia.

25. Consideraciones de la sentencia del Tribunal Colegiado que remite a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la revisión del juicio de amparo

\*\*\*\*\*.



## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

- a. El Tribunal Colegiado analizó los agravios relacionados a combatir el sobreseimiento del juicio de amparo y concluyó que con las documentales aportadas al juicio la quejosa fue autorizada para operar con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, impugnada y si bien en su oficio de autorización no se establece expresamente que pueda incluir el riesgo “responsabilidad civil” también lo es, que con el régimen legal abrogado, implícitamente se confería la posibilidad de que la quejosa incluyera la cobertura por el riesgo de responsabilidad civil, toda vez que el artículo 8, fracción X, de la Ley General de Sociedades Mutualistas de Seguros, abrogada lo permitía.
- b. Por lo que estimó incorrecta la apreciación de la juez de Distrito, toda vez que el acto reclamado sí afecta la esfera jurídica de la sociedad quejosa, y contrario a ello no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, por lo que al no advertir alguna otra causal de improcedencia, revocó el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida.
- c. Luego, estimó que el órgano colegiado carecía de competencia para conocer el tema de constitucionalidad que subsiste en el presente recurso, y por lo que dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ordenó la remisión del asunto a este Alto Tribunal.

26. **Delimitación de la materia de análisis de la presente revisión.** A fin de atender a la materia de análisis competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conviene delimitar la cuestión de constitucionalidad que subsiste como materia de la presente revisión, especialmente porque no existe causal de improcedencia pendiente de estudiar, ni se advierte de oficio ninguna otra.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

27. Por tanto, atendiendo a los conceptos de violación que no fueron analizados en el juicio de amparo, se tiene que los argumentos esgrimidos en los conceptos de violación básicamente alegaron tres líneas argumentativas consistentes en:

- a. El Decreto que expidió la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de abril de dos mil trece, carece de la debida fundamentación y motivación, y que ésta se emitió sin razonamiento alguno.
- b. El artículo 341, fracción I, de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas que fue publicada en el Decreto antes mencionado, resulta violatorio del artículo 5 constitucional que reconoce el derecho a la libertad de profesión y trabajo.
- c. Se alegó una incongruente normativa, esto es, se sostuvo que el artículo 341, fracción I, de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, resulta inconstitucional por resultar contrario a normativa nacional e internacional.

28. De este modo se aborda el primer planteamiento a fin de responder a los argumentos sintetizados en los incisos f) y k) el párrafo 22 de esta resolución, en el que la sociedad mutualista básicamente argumentó que la Ley impugnada resulta inconstitucional porque el legislador no fundó ni razonó debidamente el motivo de la expedición de la ley impugnada, y por ello considera que la fracción I del artículo 341 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas que limita a las sociedades mutualistas del ramo de automóviles a expedir pólizas que cubran responsabilidad y daños contra terceros es inconstitucional por arbitraria.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

29. Argumento que esta Primera Sala estima infundado, porque del análisis al proceso legislativo que originó la publicación del Decreto impugnado se desprende que si bien el legislador no expresó en particular los motivos por los cuales restringe en la fracción I del artículo 341 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas que las sociedades mutualistas de seguros en el ramo de automóviles no puedan cubrir riesgos por responsabilidad civil a daños a terceros, de la revisión al proceso legislativo destaca que un claro motivo para emitir la ley consistió en la necesidad de asegurar que las instituciones de seguros y fianzas cuenten con la totalidad de los recursos y fondos para hacer frente a la responsabilidad que asumen.
30. En efecto, en la iniciativa presentada el veinticuatro de octubre de dos mil doce, por el Ejecutivo, se expresa precisamente que dadas las lecciones aprendidas de las crisis económicas del pasado, resultaba necesario reformar las leyes en materia de instituciones de seguro y fianzas para eficientar el sistema y mercado de seguros, aunado a que la Ley de Sociedades Mutualistas de Seguros ya data de años atrás y era necesario actualizar su operatividad y compaginar los esquemas a la realidad del mercado, expresando a mayor abundamiento lo siguiente:

Uno de los propósitos fundamentales de la actualización es que las instituciones cuenten con recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones y que, para la determinación del requerimiento de capital de solvencia, se consideren todos los riesgos a los que están expuestas. Actualmente es la autoridad la que fija el requerimiento de capital bajo una regla basada en parámetros promedio, que aplica a todas las instituciones y establece la forma en que deben medirse los riesgos. Conforme a la iniciativa, además de una fórmula general, las instituciones tendrán la posibilidad de desarrollar modelos internos para calcular su nivel de capital ideal, con base en los riesgos propios. Para ello, deben atender ciertos principios y obtener la aprobación de los modelos por parte del supervisor.

La propuesta también enfatiza en el fortalecimiento del gobierno corporativo de estas entidades financieras. En este sentido, establece la responsabilidad del consejo de administración en los aspectos relacionados con la suficiencia de los recursos de la institución, tanto de reservas técnicas como de capital, así como para establecer la política de inversión respectiva. Tal vez uno de los aspectos más importantes de la iniciativa es que la administración de las entidades está obligada a adoptar las medidas necesarias para cumplir con las normas de solvencia y establecer un sistema de control interno acorde a ese propósito.

Este nuevo enfoque de regulación prudencial requirió el análisis de los esquemas de revisión y control de las instituciones, a partir del cual se fortalece el gobierno corporativo

(...)

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

4. Los problemas de estructura y sistematización, originados por las múltiples reformas a las que se han sometido. En el caso de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, baste señalar que, se expidió en 1935 y se ha modificado 36 veces, y en el de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas que es de 1950 y se ha sometido al proceso legislativo en 31 ocasiones.
5. El esquema de las garantías financieras vinculadas al funcionamiento general de la economía.

Así, se concluyó elaborar un nuevo ordenamiento bajo el título de Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas que, por un lado, mantiene una buena parte de la regulación vigente sobre la que no es necesario profundizar y, por otro, incorpora los cambios de fondo que se determinaron a partir de los análisis mencionados y que a continuación se abordan con detalle.

### **I. SOLVENCIA, ESTABILIDAD Y SEGURIDAD DE LOS SISTEMAS ASEGURADOR Y AFIANZADOR.**

En esta materia, se establece que las aseguradoras y afianzadoras deben contar con recursos suficientes en relación con sus responsabilidades y todos los riesgos a los que estén expuestas, en particular, los inherentes a sus operaciones, de tal manera que puedan cumplir con las obligaciones frente al público usuario que deriven de ellas en cualquier momento. Serán las instituciones las que calculen el capital que requieren para mantener su solvencia, a partir de una fórmula general que determina el supervisor o, bien, a partir de un modelo interno que desarrollen y que esté sujeto a la autorización del supervisor después de un severo escrutinio.

Tanto la fórmula general como el modelo interno se elaboran bajo los mismos principios, esto es, considerando la totalidad de riesgos a los que las instituciones se hallan expuestas, partiendo de la premisa de que su operación es continua y considerando la exposición al riesgo en un horizonte de tiempo determinado.

El requerimiento de capital de solvencia de las instituciones es el punto de partida para que éstas desarrollen sus políticas de operación y de inversión para mantener de manera constante un nivel de capital que les permita hacer frente a los riesgos financieros, técnicos, de mercado, de crédito, de liquidez, de concentración, de descalce, operativo, legal, tecnológico, estratégico y reputacional, así como a cualquier otro que de manera excepcional pueda poner en peligro su solvencia y estabilidad.

El requerimiento de capital de solvencia debe ser cubierto por las entidades con fondos propios, los cuales representan el excedente entre los activos respecto de los pasivos. Así, no todos los recursos son admitidos para fines de esta cobertura, sólo se aceptan los que formen parte del patrimonio de las instituciones por lo que están excluidos, por su propia naturaleza, los que reciban con motivo de contratos de fideicomiso, mandatos y comisiones, por ejemplo.

La Iniciativa considera que las instituciones realicen pruebas de solvencia dinámica para evaluar anualmente la suficiencia de los fondos propios admisibles para cubrir el requerimiento de capital de solvencia, ante diversos escenarios prospectivos en la

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

- Que sus riesgos puedan ser permanentemente medidos, vigilados, administrados y controlados de manera efectiva por la institución;
- Que sean negociados en los mercados financieros regulados, que se determinen en las disposiciones que emita el supervisor, y
- Que tratándose de instrumentos de deuda, distintos a los gubernamentales que sean objeto de oferta pública, cuenten con al menos una calificación no inferior a la que determine el supervisor y con las demás características que éste señale.

31. De lo que se aprecia que la iniciativa tomó como un punto elemental verificar con la expedición de la nueva ley, que el requerimiento de capital de las sociedades e instituciones de seguros, entre ellas de las sociedades mutualistas fuera suficiente para afrontar los riesgos a que se sujetan, esto es se privilegió el criterio de solvencia de las sociedades mutualistas de seguros pues este elemento funciona como punto de partida para que éstas desarrollen sus políticas de operación y de inversión para mantener de manera constante un nivel de capital que permita hacer frente a los riesgos financieros técnicos, de mercado, de crédito, de liquidez, de concentración, de descalce, operativo, legal, tecnológico, estratégico y reputacional, y cualquier otro que pueda poner en peligro la solvencia y estabilidad del asegurador.
32. De igual modo, en el dictamen a la iniciativa del Ejecutivo, presentado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, del Congreso presentada el once de diciembre de dos mil doce ante la Cámara de Senadores se decidió que es procedente la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas que contiene la Iniciativa, no solo porque propone seguir avanzando en la incorporación de los estándares y prácticas internacionales en materia de solvencia, estabilidad y seguridad, sino también para asumir los estándares y mejores prácticas internacionales, en tanto la Iniciativa por una parte plantea que se permita que las instituciones desarrollen un modelo interno para determinar el capital de solvencia que requieren para su funcionamiento.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

33. Además, se observa de reiteradas intervenciones del proceso de discusión legislativa que existieron puntos coincidentes en cuanto a considerar que el propósito general de la nueva legislación, es el de promover el desarrollo en estas actividades en el marco del sistema financiero mexicano, destacando que un sector financiero sólido constituye una precondition para estimular el crecimiento a la economía, en este sentido, el crecimiento de los sectores asegurador y afianzador, no sólo redundará en una mayor protección patrimonial y personal para las familias, las empresas y el gobierno y mayor seguridad en las transacciones económicas, sino también, en un sentido más amplio, en la posibilidad de canalizar mayores recursos al financiamiento de actividades productivas y a la creación de empleos, a través de la función que cumplen estas instituciones como inversionistas institucionales, por lo que los cambios técnicos a la legislación en materia de seguros dotaron de un marco legal moderno, eficiente y apegado a los estándares y mejores prácticas en la materia.
34. Lo que se agrega que el legislador consideró que al mejorar la posición de solvencia de las aseguradoras y afianzadoras, como al elevar la profesionalización de su gobierno corporativo, se fortalecerá la primera red de protección de los usuarios de estos servicios financieros. Pues se estimó que es de suma importancia que la persona que contrata un seguro o una fianza tenga toda la confianza de que en todo momento y en todo caso estará plenamente garantizada la obtención del producto contratado.
35. Todo lo anterior corrobora que contrario a lo alegado en el juicio de amparo se encuentra que el legislador sí razonó y motivó de forma suficiente la legislación ahora combatida, destacando que las razones para ello fueron medularmente asegurar la solvencia de las instituciones de seguros y fianzas, incluyendo las sociedades mutualistas, así como garantizar la protección a los usuarios de los servicios de seguro mediante la administración y control de la administración de las instituciones de seguro, con el objeto que siempre respondan por el riesgo que han asumido.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

36. Por tanto no es posible concluir con la inconstitucionalidad de la ley porque no se vislumbra el legislador hubiese modificado el sistema de instituciones de seguros sin un análisis respectivo o lo hubiese hecho de forma arbitraria sin expresar razones de ello, máxime que el proceso legislativo se cumplió y agotó debidamente.
37. Ahora bien, en relación al segundo planteamiento mismo que se desprende de los conceptos de violación resumidos en los incisos c) y d) del párrafo 22 de esta resolución, consistente en el argumento por el cual la recurrente alega que la fracción I del artículo 341 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas trasgrede el artículo 5 de la Constitución Federal, porque la limita y prohíbe realizar las funciones que le fueron autorizadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público por oficio \*\*\*\*\* de fecha veinte de mayo de dos mil once, pues al ser la quejosa una sociedad mutualista de seguros en el ramo de vehículos, tiene que expedir pólizas a los asegurados por el uso de automóviles, pero ahora éstas por disposición de la nueva ley no pueden cubrir responsabilidad por daños a terceros.
38. En efecto, el precepto tildado de inconstitucional en su fracción I dice:

ARTÍCULO 341.- Las Sociedades Mutualistas sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I. Practicar las operaciones de seguros a que se refiere la autorización que exige esta Ley, sin aceptar riesgos mayores de los establecidos en el artículo 352 de este ordenamiento. Las autorizaciones que se otorguen a las Sociedades Mutualistas no podrán comprender las relativas a los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, los seguros de salud, el ramo de responsabilidad civil y riesgos profesionales, los seguros de crédito, los seguros de caución, los seguros de crédito a la vivienda y los seguros de garantía financiera, previstos en las fracciones I, segundo párrafo, II, V y XI a XIV del artículo 27 de esta Ley. Las Sociedades Mutualistas autorizadas a operar el ramo de automóviles, no podrán incluir en sus pólizas la cobertura de los daños o perjuicios causados a la propiedad ajena o a terceras personas con motivo del uso del automóvil;

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

39. Primeramente cabe señalar que el artículo 5 de la Constitución Federal, en su primer párrafo<sup>15</sup> reconoce un derecho fundamental a todas las personas –físicas o morales– de dedicarse o realizar cualquier actividad relativa a su profesión, industria y comercio, por lo que está proscrito a la autoridad impedir el ejercicio del derecho libre a la actividad de trabajo o profesional que la persona en libertad elija realizar, siempre que éstos resulten lícitos.
40. Asimismo, se establece que el ejercicio del derecho al trabajo en libertad solo podrá limitarse por determinación judicial, con motivo de ataque a los derechos de tercero, o bien por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad.
41. Así, del alcance y contenido del derecho al trabajo de acuerdo como se reconoce en nuestro texto constitucional, esta Primera Sala encuentra que no existe vulneración al derecho al trabajo de la sociedad mutualista recurrente, porque el hecho que la fracción I del artículo 341 de la Ley impugnada restrinja la cobertura de responsabilidad por daños a terceros, en las pólizas que emite. no le prohíbe a la recurrente continuar ejerciendo la función para la cual se constituyó la sociedad mutualista, que de acuerdo al Decreto en que fue publicada su autorización, se desprende que el objeto de constitución y autorización es para prácticas las operaciones de seguros de daños en el ramo de automóviles.
42. Además que resalta de dicha autorización, que se precisó expresamente que la sociedad con la realización de su objeto no debe producir un lucro o utilidad, porque la misma al ser de naturaleza mutualista se constituyó con el único objeto de favorecer a sus socios mutualistas, máxime que la sociedad sólo puede prestar el servicio de aseguramiento exclusivamente a éstos.

---

<sup>15</sup> Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial.



## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

43. De ahí, que el numeral que ahora impugna no impide que la sociedad recurrente continúe emitiendo pólizas de seguros de daños para autos para cubrir el riesgo de sus socios mutualizados por el uso del automóvil, especialmente porque la autorización expresamente señala que el aseguramiento es exclusivamente de los socios. Lo que implica, que la sociedad recurrente sí está expresamente autorizada para emitir pólizas que cubran el daños a sus socios asegurados, por lo que si bien tal y como lo consideró el Tribunal Colegiado al levantar el sobreseimiento la autorización referida la autorización tampoco limitó expresamente la cobertura de responsabilidad de daños a terceros, y por ende la recurrente tuvo la oportunidad de emitir dicha cobertura hasta la vigencia de la ley que ahora impugna, ello no implica que ahora con la entrada en vigor de la legislación impugnada a la recurrente se le deje en total imposibilidad de continuar ejerciendo los actos referidos a dicha autorización, porque no se limitan los actos que sí están expresamente autorizados.
44. Dicho de otro modo, dado los términos y condiciones de la autorización, mismos que están transcritos en el párrafo 2 de esta resolución, la sociedad recurrente puede continuar sin objeción alguna ejerciendo los actos expresamente autorizados en dicho oficio, esto es, practicar las operaciones de seguros de daños en el ramo de automóviles sin producir lucro o ganancia a los socios, y prestando el servicio de aseguramiento exclusivamente a éstos, lo que significa que solo los socios pueden verse favorecidos de una indemnización por daños debidos al uso del vehículo, lo que explica también porque la legislación que ahora impugna no limita los derechos de la sociedad recurrente.
45. En efecto, el argumento esgrimido por la sociedad mutualista al acudir al amparo pretende que se declare inconstitucional la fracción I del artículo 341 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas porque limita que las sociedades mutualistas del ramo de automóvil ofrezcan seguros de riesgo

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

para cubrir responsabilidad civil de daños a terceros, lo que según alega la prava del derecho reconocido en el numeral 5 constitucional de dedicarse a la actividad para la que fue autorizada.

46. Lo que esta Primera Sala advierte no es así, porque primeramente la autorización que la sociedad recurrente obtuvo en el año de dos mil once, es para que desempeñe la actividad de seguros de automóviles sin que obtenga lucro, y en la que solo ofrezca aseguramiento a los socios mutualizados; lo que esta Primera Sala entiende que significa solo los socios pueden beneficiarse de una indemnización por el riesgo cubierto, por ende la ley que ahora se combate no limita ni mucho menos impide que la sociedad recurrente continúe realizando los actos para los cuales fue autorizada.
47. Máxime que como ya fue analizado, existe un motivo de protección por razones de orden público y protección al usuario de los servicios de seguros que expone la ley impugnada consistente en que es primordial asegurar que las instituciones aseguradoras solamente emitan pólizas por el riesgo que sí son capaces de cubrir, por lo que el artículo 341, en su fracción I, de la ley impugnada encuentra una razonabilidad constitucional al impedir que las sociedades mutualistas del ramo de automóvil emitan pólizas que incluya cobertura de responsabilidad civil por daños a terceros.
48. Primordialmente esta razonabilidad se encuentra justificada en un fin constitucionalmente válido por razones de orden público, porque las sociedades mutualistas de seguros, conforman sus fondos y capital con las aportaciones de los socios, y al no poder obtener un lucro de su actividad, están por naturaleza limitadas en cuanto al monto de capital, por lo que su solvencia solo les permite asumir riesgos directos de sus socios, esto es, el riesgo para cubrir los daños de los propios socios mutualizados, por lo que es razonable que ahora se les prohíba la cobertura de responsabilidad civil de daños a terceros, al consistir en riesgos que difícilmente pueden hacer frente, porque en caso de un siniestro y una reclamación en esos términos

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

se afecta no solamente al usuario mutualista del seguro, sino también a los otros socios mutualizados, así como a los terceros quienes tendrán dificultad de recuperar los daños especialmente cuando los daños por responsabilidad civil, pueden ascender a grandes cantidades de dinero.

49. Así, no le asiste la razón a la recurrente en alegar que la sociedad mutualista sí puede hacerse cargo de dicho riesgo, porque partiendo del hecho conocido respecto a que en el país por el momento la sociedad recurrente es la única sociedad mutualista<sup>16</sup>, es posible inferir que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, autoridad del ejecutivo que armó la iniciativa de reforma de la ley que ahora se impugna así como los órganos y autoridades de control, conocen a profundidad las finanzas y operaciones de las sociedades mutualistas que operan en el país y por eso propusieron incluir en la ley dicha prohibición, a fin de evitar la afectación a la propia sociedad mutualista y a los usuarios de éstas.
50. Además, cabe recalcar que dicha limitante no prohíbe que la sociedad mutualista quejosa continúe ejerciendo la autorización que recibió en el año de dos mil once, porque puede seguir emitiendo pólizas de seguros en el ramo del automóvil para cubrir riesgos de los propio socios mutualizados, lo cual le permite realizar los actos de su objeto social y continuar en operación.
51. Y toda vez que uno de los principios de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas es el garantizar la solvencia de las reclamaciones de seguros, resulta fundamental que toda institución de seguros incluidas las sociedades mutualistas, cuenten que recursos suficientes y adicionales a las reservas matemáticas que le permitan demostrar solvencia, ante una situación de riesgo. Por tanto, debido a la naturaleza de una sociedad mutualista, y a que

---

<sup>16</sup> Ver

[:http://www.cnsf.gob.mx/EntidadesSupervisadas/InstitucionesSociedadesMutualistas/Paginas/ListaInstituciones.aspx](http://www.cnsf.gob.mx/EntidadesSupervisadas/InstitucionesSociedadesMutualistas/Paginas/ListaInstituciones.aspx)

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

sus fondos se integran por las aportaciones de sus socios únicamente, y que éstos asumen el papel de asegurados y aseguradores<sup>17</sup>, el legislador concluyó que no es posible garantizar el funcionamiento financiero de una sociedad mutualista de seguros, cuando se ofrezca la protección y responsabilidad civil a terceros, y contrario a la apreciación de la recurrente de permitirlo se afecta en mayor medida a la sociedad mutualista y con ello en consecuencia a los empleos que dice generar. Así resulta inconcuso que no ocurre una afectación al derecho de la recurrente de perfeccionar las funciones relativas a su objeto social y con ello no se vulnera el artículo 5 constitucional.

52. No es óbice a lo aquí sostenido, el que la Ley General de Sociedades Mutualistas de Seguros, ahora abrogada no contemplara dicha limitante, y que además la autorización que recibió no excluyera expresamente esa cobertura, y por ello la recurrente afirme que ya no podrá realizar sus funciones, porque como se ha señalado la recurrente puede continuar operando sin limitantes los actos que sí están expresamente autorizados, y si bien de acuerdo a los criterios de esta Primera Sala podría considerarse que la recurrente sí podía emitir en el pasado pólizas con esa cobertura porque el riesgo no excluido expresamente debe considerarse incluido<sup>18</sup>, es

---

<sup>17</sup> ARTÍCULO 349.- Las Sociedades Mutualistas deberán constituir, valorar y registrar sus reservas técnicas, de conformidad con lo previsto en las Secciones I y III, del Capítulo Tercero, Título Quinto de esta Ley.

Las Sociedades Mutualistas deberán constituir, valorar e incrementar la reserva de contingencia, con las modalidades para su determinación y afectación que establezca mediante disposiciones de carácter general la Comisión, con acuerdo de su Junta de Gobierno, **tomando en cuenta la naturaleza de estas sociedades y la de sus asociados, quienes asumen el carácter de aseguradores y asegurados**, así como el sistema de ajuste total o parcial de siniestros y el reparto de los remanentes o pérdidas de cada ejercicio entre los mutualizados.

En la constitución, valuación y registro de sus reservas técnicas, las Sociedades Mutualistas deberán apegarse a lo señalado en el artículo 224 de la presente Ley.

<sup>18</sup> Ver Tesis: 1a. LXXXVII/2011. SEGURO. CONTRATO DE. LOS RIESGOS QUE NO SE ENCUENTREN EXPRESAMENTE EXCLUIDOS SE CONSIDERAN CUBIERTOS Y LA EMPRESA ASEGURADORA DEBE PAGAR LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE. Conforme a los artículos 1o., 19, 20 y 59 de la Ley sobre el Contrato de Seguro y 36, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la empresa aseguradora debe responder por los riesgos mencionados en el contrato de seguro, lo que debe constar en la póliza que sirve de prueba del contrato y de los riesgos amparados. Las condiciones de la póliza, el alcance, términos,

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

preciso señalar que ahora de acuerdo al transitorio Séptimo<sup>19</sup> de la Ley que ahora se analiza, el legislador dispuso que las sociedades sujetas a autorizaciones bajo el amparo de la ley abrogada pueden continuar operando con la misma autorización, pero quedando sujetas a la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, siempre que las condiciones correspondientes que no se opongan a la ley vigente.

53. Por ende, aún en el supuesto de considerar que la recurrente tuviese autorizada la posibilidad de incluir esa cobertura, tampoco se afecta el derecho a la libertad de trabajo, porque no se le impide por completo seguir dedicándose a dicha actividad, esto es no se incide en el derecho fundamental y esa es la razón prioritaria por la que resulta constitucional<sup>20</sup> el

---

exclusiones, limitantes, franquicias o deducibles y cualquier otra modalidad que se establezca en las coberturas o planes que ofrezca la institución de seguros, así como los derechos y obligaciones de los contratantes, asegurados o beneficiarios, se deben indicar de manera clara y precisa, es decir, deben quedar redactadas en términos que no dejen lugar a duda de los riesgos que se cubren y los que se excluyen. Respecto de esto último, la ley es clara al señalar que la empresa aseguradora debe responder por todos los acontecimientos que presenten el carácter de riesgo que se hayan asegurado, a menos que expresamente se excluya de una manera precisa determinado riesgo o acontecimiento. Esto es, si un riesgo no se encuentra expresamente excluido de la cobertura establecida en la póliza de manera clara y precisa, la empresa aseguradora tiene la obligación de responder por él al verificarse el siniestro, en los términos pactados en el contrato. Época: Novena Época, Registro: 161757, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Junio de 2011, Materia(s): Civil, Página: 176.

<sup>19</sup> Séptima.- Las instituciones de seguros, instituciones de fianzas y sociedades mutualistas de seguros, podrán continuar operando sin necesidad de obtener nueva autorización, quedando en lo futuro sujetas a la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y demás disposiciones que emanen de ella, así como de los reglamentos respectivos, sin perjuicio de que los términos, condiciones y obligaciones contenidos en las autorizaciones correspondientes que no se opongan a lo establecido en dicha Ley, sigan siendo aplicables.

<sup>20</sup> VER TESIS AISLADA CCLXIII/2016 (10A.). **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el *alcance* o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente *limita* al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o *inicialmente* por el derecho. una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la *extensión de la protección* que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como *principios*, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. en este

precepto impugnado, máxime que existe una razonabilidad justificada en un fin constitucionalmente válido que motivó la existencia de la ley para que las sociedades mutualistas se abstengan de asumir riesgos de responsabilidad de daños a terceros, que se justifica en la protección de los usuarios de dichos servicios y en el control de los riesgos asumidos, esto es la protección de la ley es a favor de los propios socios mutualizados, y los terceros que puedan verse afectados por una imposibilidad de obtener una indemnización por daños.

54. Por último, se debe atender al último planteamiento relativo a los planteamientos resumidos en el inciso e) del párrafo 22 de esta resolución, en el que se adujo que la ley impugnada es inconstitucional porque refleja una incongruencia normativa entre disposiciones nacionales e internacionales, básicamente porque la recurrente dice que existe normativa que obliga a que los seguros por el uso de vehículos incluyan la cobertura de responsabilidad civil de daños a terceros y entonces a ello está sujeta la sociedad mutualista recurrente y ahora con la ley que impugna existe una contradicción normativa.
55. Argumento que esta Primera Sala estima inoperante<sup>21</sup>, porque el mismo no señala con precisión, ni siquiera menciona las disposiciones normativas

---

orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. en este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. en cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo. Datos de localización: Época: Décima Época, Registro: 2013156, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia (s): Constitucional, página: 915.

<sup>21</sup> Resulta aplicable Tesis: 1a./J. 81/2002 de rubro y texto: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTESE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

nacionales o internacionales que a dicho de la hoy recurrente la constriñen a emitir pólizas con reparación del daño a terceros, por ende se considera que ese concepto de violación no es posible analizarlo porque equivaldría a que esta Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación revisara todos y cada uno de los ordenamientos nacionales e internacionales vigentes para verificar si en verdad se configura la contradicción normativa alegada en el juicio de amparo, y dado que en el presente acto no se actualiza la figura de la suplencia en la deficiencia de la queja en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, no es posible emprender dicho análisis.

### VIII. DECISIÓN

56. En atención a las consideraciones anteriores, lo procedente en el presente asunto negar el amparo y protección de la justicia federal, en atención a que los argumentos que alegaron la inconstitucional de la fracción I del artículo 341 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, resultaron infundados e inoperantes en parte.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve.

**PRIMERO.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume su competencia originaria para conocer de la presente revisión.

**SEGUNDO.** Queda firme el sobreseimiento respecto del acto reclamado al Secretario de Gobernación.

---

expresé la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse. Época: Novena Época, Registro: 185425, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, Materia(s): Común, Página: 61.

## AMPARO EN REVISIÓN 564/2016

**TERCERO.-** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\*, contra el artículo 341, fracción I, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca, como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 3º, fracción II, 13, 14 y 18, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos