

AMPARO EN REVISIÓN 46/2017
QUEJOSO Y RECURRENTE: ***.**
RECURRENTES ADHESIVAS: JUNTA
DE GOBIERNO Y OTROS, TODOS DEL
INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL
AHORRO BANCARIO.

PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
SECRETARIO: MARIO GERARDO AVANTE JUÁREZ

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día.

Vo. Bo.

Señor Ministro

VISTOS Y,
RESULTANDO:

Cotejó:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el catorce de agosto de dos mil catorce, *****, por conducto de su apoderado *****, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se especifican:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

- 1) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos
- 3) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4) Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- 5) Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación.
- 6) Presidente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- 7) Director del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario.

ACTOS RECLAMADOS:

De las Cámaras de Diputados y Senadores; del Presidente de la República, del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, conforme a sus facultades legislativas:

- a) La discusión, aprobación, promulgación, refrendo y publicación del Decreto por el que se crea la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para regular las Agrupaciones Financieras, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve, específicamente del artículo

10, fracción IV de la Ley de Protección al Ahorro Bancario¹ por estimarse inconstitucional e inconvencional.

Del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

- b) Por ser quien revocó el permiso para que el ***** operara como Institución de Banca Múltiples, lo que tuvo como consecuencia el proceso de liquidación donde el IPAB (Instituto para la Protección al Ahorro Bancario) procederá a efectuar la devolución de los depósitos efectuados a los inversionistas, con excepción de los que se contemplan en las hipótesis del artículo 10 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Al ser el hoy quejoso accionista del ***** , se aplica en total perjuicio de sus derechos, el contenido del precepto.

Del Director del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario.

- c) La emisión del oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce, por el que se hace del conocimiento al quejoso que no es

¹ **Artículo 10o.**- El Instituto no garantizará las operaciones siguientes:

[...]

IV. Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y

[...]

sujeto a cobertura del seguro de depósito proporcionado por el IPAB, al tener el carácter de accionista del Banco liquidado.

De todas las autoridades, se reclamó las consecuencias jurídicas y naturales que surjan o puedan derivar de los actos que se reclaman.

La quejosa invocó como preceptos constitucionales violados los artículos 1º, 13, 14, 16, 22 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos, 7 y 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Conceptos de violación. Los conceptos de violación que expresó en la demanda de amparo se sintetizan a continuación:

- Los actos reclamados son violatorios de los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal que consagran los derechos humanos de igualdad y seguridad jurídica, Las autoridades responsables dan un trato diferenciado en su perjuicio, sin que existe una razón constitucionalmente objetiva y razonable para ello.
- El artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, es inconstitucional e inconvencional ya que aun cuando el quejoso es accionista del Banco que se encuentra en liquidación, ello no debe limitar el derecho que tiene a la devolución inmediata de las cantidades invertidas como

cualquier otra persona que hubiese efectuado sus depósitos en dicho banco que no sea accionista.

- No existe una razón constitucionalmente objetiva para excluir de la devolución de las inversiones a las personas que cuentan con acciones, las que en el caso resultan mínimas como se observa de la escritura constitutiva de la empresa, donde se tiene voto limitado y no se cuenta con facultades para administrar, cargo ejecutivo o gerencial, de ahí que tal disposición no deba ser aplicada al quejoso.
- Se viola el derecho humano de igualdad (artículo 1° constitucional, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) al darse un trato diferenciado respecto de personas que se encuentran en una misma situación de hecho, pues tanto las personas que realizan sus depósitos (no accionistas o que no forman parte del consejo de administración u otro cargo similar), presentan las misma condición de igualdad, con respecto al quejoso como inversionista en el mismo Banco ahora en liquidación, sin que para ello tenga que ver si es, o no, accionista.
- En el supuesto sin conceder de que se atienda al carácter de accionista, ello vulnera de igual forma la garantía de igualdad, ya que la autoridad deja de considerar que existen dos tipos de accionistas (los que cuentan con acciones serie "O" o los de acciones serie "L"). Las acciones con las que cuenta el quejoso no representan ningún tipo de control de la institución.

- La violación a la garantía de igualdad se configura en el caso particular, al aplicar el contenido del artículo 10 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, por contar con acciones, las cuales no permiten el manejo administrativo, tener un cargo gerencial. El quejoso es un inversionista más, de ahí que no se pueda aplicar en igualdad de circunstancias al quejoso el contenido de precepto tildado de inconstitucional y quedar en indefensión respecto de las inversiones que realizó.
- Los accionistas como el quejoso, son igualmente inversionistas como aquellos que no tienen alguna acción. Por lo que tienen el mismo derecho quien deposita sus ahorros como el que teniendo acciones acudió al banco a depositar para inversión. Más aún si se toma en cuenta que las acciones que se pudieran tener, en nada modifican la situación de igualdad. Cita la jurisprudencia de rubro **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”**
- Al no darse el trato igual como se desprende del acto reclamado, se trastoca la garantía de igualdad, así como la de seguridad jurídica, al quedar en incertidumbre jurídica la inversión que realizó el quejoso en el Banco, ya que las acciones no deben tener como efecto la exclusión de la protección bancaria, ya que las mismas no confieren al titular decisión de mando, ni le otorgan algún puesto en el citado banco.

- De la exposición de motivos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se advierte que los legisladores buscaron incentivar a personas para crear instituciones como ***** S.A. aportando capital social, pero este debe ser considerado totalmente distinto con respecto a las cantidades de las inversiones que realiza una persona siendo accionista, por lo que de existir alguna consecuencia esta debe ser sobre la cantidad correspondiente al capital social, no así de la inversión por ser aspectos que obedecen a situaciones distintas. De ahí que, uno se da para la creación de la institución y otro atiende a los ahorros que realiza una persona en una institución, por lo que la excluyente que señala el precepto no respeta la garantía de igualdad.
- Se esta en presencia de hechos iguales que son sancionados o tratados de diferente manera, solo porque uno de los inversionistas cuenta con acciones del Banco, lo que viola el derecho de igualdad ya que antes situaciones iguales o semejantes se realiza un trato diferenciado al considerar al quejoso en igualdad de circunstancias con respecto al accionista con mando o puesto gerencial. Aun cuando el quejoso no tiene derecho a voto o está limitado, respecto a obligaciones asumidas se le equipara con un accionista que si tiene facultades administración y se le excluye de la devolución de sus inversiones.
- Todo lo cual denota la violación a la garantía de igualdad, ya que el hoy quejoso es igualmente inversionista que cualquier otro que no ostenta acciones y que ante un suceso como el que se presenta como es la liquidación, también tiene derecho

a las condiciones que tendría la persona que invirtió en el mismo banco. El quejoso cuenta con el derecho para que se le expida un título nominativo que le ampare las cantidades depositadas como inversión, pues no se desprende del acto reclamado cual es la finalidad objetiva contemplada en la Constitución para que se realice esa diferenciación.

- Los jueces deben cumplir con el principio conocido como control difuso de la constitucionalidad que implica que los mismos apliquen e interpreten las normas en lo que más favorezca la protección de derechos humanos. Cita la jurisprudencia de rubro **“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”** y la tesis aislada de rubro **“PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL”**.
- El precepto también resulta inconvencional, ya que el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prohíbe cualquier discriminación por posición o cualquier otra condición social. El precepto impugnado resulta discriminatorio, porque aparta de la protección al ahorro bancario a aquellos que realizaron el ahorro y que tienen una posición dentro de la propia institución, aun cuando tal posición sea insignificante.
- Lo que realmente debiera importar es la protección de los ahorros de inversionistas en general con independencia de su posición en la institución, más aun cuando la ley se crea con el

propósito de proteger a las personas que realizan sus depósitos.

- Las autoridades responsables tenían la obligación de interpretar la norma en el sentido más amplio que favoreciera los derechos humanos del hoy quejoso.
- La negación de devolución de inversiones, implica un trato desigual y discriminatorio, al hacerlo en razón del estatus que se tiene en la institución y no en que es inversionista como cualquier otro que realizó depósitos.
- El precepto impugnado otorga un trato excluyente, discriminatorio e injustificado para aquellos que son accionistas de la misma institución liquidada, con respecto de otros inversionistas que no tiene carácter de accionistas etcétera.
- Los actos reclamados son violatorios del artículo 22 de la Constitución Federal, ya que la negativa de reintegrar los depósito de inversión, constituye una sanción excesiva y desproporcionada.
- Aun cuando la autoridad responsable no precisa que se trata de una sanción en estricto sentido, se estima que sí lo es, al negarle un monto que corresponde al quejoso por el hecho de contar con dieciséis acciones en la institución liquidada.
- Hay una desproporción considerable entre la cantidad invertida en relación con el valor de las acciones. De no hacerse la devolución constituiría un trato inequitativo e implicaría una sanción excesiva, trascendental e inusitada, al privar al

quejoso de recursos que legalmente le corresponden. Cita la jurisprudencia de rubro: **“MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL”**.

- El artículo 10, fracción IV de la citada ley, también es violatorio del artículo 13 de la Constitución Federal, al ser una ley privativa (la norma se refiere a persona nominalmente designada y atiende a criterios subjetivos) que está prohibida en el sistema jurídico mexicano.
- La norma tildada de inconstitucional y aplicada en el oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, establece la exclusión para la protección a diversas categorías de personas, entre estas, los accionistas del Banco que se está liquidando.
- La protección bancaria que refiere la multicitada ley debe ser para todos aquellos que invierten (hipótesis general) y no solo de aquellos que no tengan relación directa con la Institución. No existe razón legal ni constitucional de la limitación, no lo señala la ley ni lo precisan las autoridades responsables en el acto concreto de aplicación. Cita las tesis aisladas de rubro: **“LEYES PRIVATIVAS”** y **“LEY PRIVATIVA”**.
- El artículo 10, fracción IV de la Ley de Protección al Ahorro Bancario contraviene lo establecido en el Contrato Integral de Servicios Financieros, firmado por el quejoso el primero de abril de dos mil trece. Ya que en el mismo se garantizó la protección de sus ahorros como un cliente más del *****, independientemente de ser o no accionista.

- Ninguna autoridad responsable refirió las estipulaciones contenidas en los contratos que celebraron los clientes con el Banco, por lo que si el quejoso celebró un contrato en el que se le garantizó la protección de sus depósitos y ninguna de las autoridades alegó algo en contrario, no puede ahora negarse la protección bancaria al quejoso. No hacerlo vulnera la seguridad jurídica y la legalidad, al no respetarse el contrato en perjuicio del quejoso.
- El precepto impugnado transgrede el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Lo que se traduce en el caso, en que cualquier persona inversionista que haya depositado sus inversiones en el Banco, tiene derecho a la protección que contempla la Ley de Protección al Ahorro Bancario, sin poder hacerse ninguna distinción aun cuando la propia norma sea la que lo señala, ya que las normas deben ser acordes a los Tratados Internacionales y al artículo 1º constitucional.
- También se vulnera el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (derecho de propiedad), ya que si mediante el oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce se le informa que no es sujeto del seguro de depósito por ser accionistas del Banco liquidado, se ve afectada su propiedad, al ser privado de recibir las cantidades que por derecho le corresponde por concepto de inversiones.
- La aplicación del artículo 10, fracción IV de la Ley de Protección al Ahorro Bancario contraviene los derechos

humanos consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

- En el acto reclamado no hay una adecuación entre el artículo invocado y los motivos expuestos, por lo que no se cumple con una debida fundamentación y motivación. El Instituto para la Protección del Ahorro Bancario en el oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce se limita a indicar que el quejoso es accionista del ***** y que no tiene derecho a la protección bancaria, sin que precisara como es que se llegó a esa conclusión. Es decir, no establecen los datos necesarios para dar seguridad jurídica a los particulares.

TERCERO. Trámite del juicio de amparo. Mediante auto de veintiséis de agosto de dos mil catorce², la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México admitió la demanda a trámite, la registró con el número *****, ordenó no dar trámite al incidente de suspensión por no haberse solicitado, ordenó dar la intervención que legalmente corresponde al Agente del Ministerio Público adscrito al juzgado con copia de la demanda, pidió informe justificado a las autoridades responsables y señaló fecha para la audiencia constitucional.

Mediante acuerdo de tres de octubre de dos mil catorce³, la Juez de conocimiento tuvo al apoderado del quejoso desahogando el requerimiento relativo a la vista que se le

² Fojas 37 a 40 del expediente de amparo indirecto *****.

³ Fojas 126 a 128 del expediente de amparo indirecto *****.

concedió para que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto de la inexistencia de la autoridad que denominó “Director del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”. En el desahogo, el apoderado del quejoso precisó que las denominaciones correctas de la autoridad son “Junta de Gobierno del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario” y “Secretario Ejecutivo de instituto para la Protección del Ahorro Bancario”.

Por lo anterior se tuvo **precisada la demanda de amparo respecto de esas autoridades responsables** en su denominación correcta, por la aplicación del artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en la comunicación de veintitrés de julio de dos mil catorce.

Mediante acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil catorce⁴, la juez de conocimiento advirtió la participación en los actos reclamados de diversa autoridad a las señaladas como responsable. Por lo anterior, requirió al quejoso para que manifestara si era su deseo señalar como autoridad a la Dirección General de Comunicación Social del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, atribuyéndole como acto reclamado el oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce mediante el cual esa autoridad le hizo del conocimiento que no era sujeto de la cobertura del seguro de depósitos proporcionada por el Instituto, en virtud de que era accionista del banco.

⁴ Foja 266 del expediente de amparo indirecto *****

En once de diciembre de dos mil catorce⁵ la juez de Distrito **tuvo también como autoridad responsable al Director General de Comunicación Social del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y, como acto reclamado el oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce.**

Previa promoción del quejoso relacionada con la solicitud que formuló al IPAB para que se le entregaran los importes de los depósitos garantizados;⁶ por acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil quince⁷, la juez de Distrito ordenó dar vista con la copia certificada de la resolución de veintisiete de enero de dos mil quince suscrita por los Directores Generales de Resoluciones Bancarias, Visitas de Inspección y Jurídico de Protección al Ahorro, todos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en los que esencialmente se declaró improcedente la solicitud de pago porque el quejoso se ubicó en el caso de excepción previsto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Mediante proveído de veinticuatro de marzo de dos mil quince⁸, en atención de la vista ordenada en auto de dieciséis de febrero de dos mil quince, se tuvo al quejoso **ampliando su demanda por primera vez,⁹ exhibiendo como prueba un contrato integral de servicios financieros de primero de abril**

⁵ Fojas 287 a 289 del expediente de amparo indirecto *****

⁶ Foja 267 del mismo expediente.

⁷ Foja 420 del expediente de amparo indirecto *****

⁸ Fojas 568 a 572 del expediente de amparo indirecto *****

⁹ Foja 436 del mismo expediente.

de dos mil trece; y solicitando la suspensión de los actos reclamados.

Por otra parte, en acuerdo de tres de marzo del mismo año¹⁰, la juez de conocimiento tuvo al apoderado legal de la parte quejosa **informando del fallecimiento del quejoso**, lo que dio lugar al juicio sucesorio testamentario ante el Juez Primero de Primera Instancia de lo Familiar del Tercer Distrito Judicial del Estado de Tamaulipas, bajo el expediente *****, en el cual se designó a ese mismo apoderado, *****, con el cargo de albacea de la sucesión de *****, lo que acreditó con la copia certificado de la Junta de Herederos de ocho de diciembre de dos mil catorce. Por lo anterior, se requirió al juzgado Primero de Primera Instancia, remitiera copia certificada de todo lo actuado en el juicio sucesorio testamentario.

En auto de veinticuatro de marzo de dos mil quince¹¹, la juez de Distrito tuvo por desahogado el requerimiento y ordenó continuar el juicio de amparo por ***** en su carácter de albacea de la sucesión del quejoso finado *****. Asimismo se tuvo por **ampliada la demanda** respecto de las autoridades responsables: Director General de Resoluciones Bancarias, Director General de Visitas de Inspección Bancarias, y Director General Jurídico de Protección al Ahorro Bancario, todos del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario. Y respecto del acto reclamado consistente en la emisión de las resoluciones

¹⁰ Fojas 481 a 482 del expediente de amparo indirecto *****

¹¹ Fojas 568 a 572 del expediente de amparo indirecto *****

contenidas en los oficios *****, ***, y *****, de veintisiete de enero de dos mil quince.

En dos de junio de dos mil quince¹², previa vista al quejoso ordenada el siete de mayo de dos mil quince con oficio presentado por las autoridades responsables relativo a la determinación de veintinueve de abril de ese año mediante la cual se negó el pago al quejoso por conducto de su albacea; la juez de amparo admitió **segunda ampliación de la demanda**,¹³ respecto de un nuevo acto consistente en la indicada resolución contenida en el oficio de veintinueve de abril de dos mil quince, el que se atribuyó a las autoridades responsables: Director General de Visitas de Inspección Bancarias, y Director General Jurídico de Protección al Ahorro Bancario, ambas del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

En ese mismo acuerdo, previa solicitud del quejoso, se negó el carácter de tercero interesada a ***** (beneficiaria señalado en el contrato bancario al 100%), al no ubicarse en los supuestos del artículo 5 de la Ley de Amparo¹⁴.

En proveído de trece de julio de dos mil quince¹⁵ la juez de conocimiento advirtió que de los hechos del escrito de demanda que *****, sociedad anónima entró en proceso de liquidación,

¹² Fojas 712 a 716 del expediente de amparo indirecto *****

¹³ Fojas 702 a 711 del mismo expediente.

¹⁴ Lo que se reiteró en acuerdo de once de junio de dos mil quince, fojas 724 a 725 del expediente de amparo indirecto *****

¹⁵ Fojas 768 a 770 del expediente de amparo indirecto *****

siendo el liquidador el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Por lo anterior, la juez de Distrito estimó que las constancias de la referida liquidación eran trascendentes para resolver el asunto.

Mediante acuerdo de veinte de julio de esa misma anualidad¹⁶ la juez de amparo requirió las constancias referidas al Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, las que fueron recibidas en copias certificadas y agregadas a autos como pruebas.¹⁷

Seguido el trámite procesal respectivo, dicho órgano de amparo celebró la audiencia constitucional el ocho de septiembre de dos mil quince e informó que se enviaría al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región para la resolución del mismo. Dicho juzgador dictó sentencia el doce de noviembre de dos mil quince en la que **sobreseyó el juicio** en atención a las siguientes consideraciones:

- En primer lugar sobreseyó por **inexistencia de actos respecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (el refrendo del Decreto reclamado), de la Junta de Gobierno, y Secretario Ejecutivo, del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario** (aplicación del artículo 10, fracción IV de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en el oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce). Al haber

¹⁶ Foja 785 del expediente de amparo indirecto *****

¹⁷ Lo que se desprende del proveído de siete de agosto de dos mil quince, foja 788 del expediente de amparo indirecto *****

manifestado en sus informes justificados que no eran ciertos los actos y no advertirse de autos lo contrario.

- **Respecto de los actos reclamados que se tuvieron por ciertos, estimó que se actualizaba como causa de improcedencia la establecida en el artículo 61, fracción XXIII en relación con el artículo 6 *contrario sensu*, ambos de la Ley de Amparo, ya que ***** , en su carácter de albacea de la sucesión testamentaria a bienes de ***** , carece de legitimación para promover el juicio de amparo.**
- Consideró que uno de los principios rectores del juicio de amparo es el de instancia de parte de agraviada, del que se desprende que únicamente puede instar acción constitucional la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclame. La persona que ocurre al amparo debe tener legitimación.
- Agregó que los presupuestos procesales se tratan de cuestiones de orden público que deben analizarse de oficio por el juzgador, antes del estudio de fondo del asunto.
- La legitimación procesal puede examinarse en cualquier momento del juicio, a diferencia de la legitimación en la causa que al ser sustancial solo es dable analizarla en el estudio de fondo.
- Advirtió que del sumario del juicio constitucional se observa que ***** , comparece en su calidad de albacea de la sucesión testamentaria a bienes de ***** , a defender los

derechos patrimoniales que le correspondían en vida al autor de la sucesión.

- Señaló que en la demanda de amparo y ampliaciones se advierte medularmente que los actos reclamados irrogan perjuicio en su contra, ya que las autoridades adscritas al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, niegan la entrega de las cantidades que el de cujus depositó en las cuentas de cheques, que contrató con la institución de crédito, sujeta a liquidación, *****, Institución de Banca Múltiple.
- Consideró que lo anterior resultaba insuficiente para considerar que con dicho carácter está legitimado para lograr su pretensión en el juicio constitucional, ya que carece de legitimación activa en la causa.
- Apuntó que de los artículos 2738 y 2762 del Código Civil para el Estado de Tamaulipas, se desprende que la persona que acepta el cargo de albacea tiene la obligación de desempeñarlo, deduciendo todas las acciones propias de la sucesión.
- Señaló que del contrato de servicios financiero celebrado con la institución de crédito en liquidación, en la cláusula vigésima quinta, se advierte que aun cuando el de cujus realizó los depósitos que refiere en su demanda se encuentran a su nombre, **no puede estimarse que forman parte de la masa hereditaria que debe defender la albacea de la sucesión.**

- Añadió que lo anterior obedece a que a que de conformidad con el artículo 56 de la Ley de Instituciones de Crédito, **en caso de fallecimiento del titular de la cuenta, la sociedad bancaria entregara el importe correspondiente a quien este designado como beneficiario en el contrato.** Beneficiarios que el titular libremente designa los que adquieren la calidad de causahabientes directos mortis causa, a título particular.
- Aun cuando la designación sea un acto traslativo de derechos por sucesión contractual voluntaria, ello **crea una sucesión mortis causa, por mandato expreso del citado precepto legal**, por lo que el albacea de la sucesión a bienes del titular de dicha cuenta, **carece de legitimación en el juicio para defender los derechos que con la muerte del autor de la herencia subsisten, ya que el numerario acumulado en las cuentas correspondientes, no forma parte de la masa hereditaria que debe defender.**

CUARTO. Interposición del recurso de revisión.

Inconforme con la resolución anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el once de diciembre de dos mil quince ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México)¹⁸. En su escrito, hizo valer los siguientes agravios:

¹⁸ Foja 4 del cuaderno del recurso de revisión RA-*****

- Señala que la sentencia recurrida **no es congruente, ya que de autos se advierte que la demanda fue promovida por el propio quejoso, y que debido a su fallecimiento, el albacea de la sucesión se apersonó a representar los intereses de los bienes del quejoso en el juicio de amparo.** Esto, ya que el albacea de acuerdo a la ley, que el propio juez de amparo transcribe, es el encargado de administrar los bienes y tiene la facultad de defender en juicio los derechos del autor de la sucesión.
- Es incorrecta la determinación del juez referente a que el albacea de la sucesión carece de legitimación en el juicio de amparo debido a que obra el contrato integral de servicios financieros con la Institución de Crédito, donde se establece que en caso de fallecimiento del contratante, se entregara el importe del depósito a los designados como beneficiarios, de ahí que ya no forme parte de la masa hereditaria. Esto, ya que **pierde de vista que la causa por la que se negó la devolución al quejoso de sus inversiones así como del seguro que refiere la Ley de Protección al Ahorro Bancario, lo que es trascendente para demostrar que el quejoso cuenta con legitimación activa, en virtud de que las autoridades adujeron que al ser accionista de la institución de liquidación, quedaba excluido de cualquier pago.**
- Enfatizó que la razón de las autoridades responsables para no entregar las cantidades, fue porque se contaba con la calidad de accionista de las inversiones y **si el quejoso**

presentó la demanda de amparo aduciendo la inconstitucionalidad del artículo 10, fracción IV de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, es evidente que el albacea tiene legitimación para defender las limitaciones establecidas por la aplicación de un precepto que está dirigido a tenedores de acciones, ello con independencia de que en el caso se haya designado a beneficiario en caso de fallecimiento.

- El albacea de la sucesión de acuerdo al artículo 2762 del Código Civil de Tamaulipas tiene las facultades de administrar los bienes y la rendición de cuentas, así como la de representar a la sucesión en todos los juicios que hubieran, por lo que al negarle la devolución de sus depósitos por ser accionista, se le restringió el derecho de propiedad sobre los mismos.
- **Mientras los depósitos no pasen a formar parte del patrimonio del tercero, el albacea debe administrar las cantidades que el quejoso depositó en el banco e informar en su rendición de cuentas, lo que no ha sucedido por la negativa de las autoridades con motivo de la condición de accionista del quejoso.**
- **El juez pasa por alto que obra el oficio de veintinueve de abril de dos mil quince, en donde la responsable resolvió la petición del albacea de la sucesión y de la beneficiaria del contrato, en el sentido de reiterar que como el quejoso era accionista del banco en liquidación, es improcedente la devolución de cantidades.**

- Apuntó que toda vez que la negativa es por el hecho de que el quejoso es titular de acciones, considera que el albacea de la sucesión si tiene legitimación para defender los intereses del quejoso e interponer la demanda de amparo por lo que hace a la inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- El albacea tiene legitimación para defender los derechos derivados de los bienes del quejoso, con independencia de que se hubiera designado un beneficiario, pues ello no limita la defensa, si la causa de la negativa para devolver los depósitos radica en la participación accionaria del titular.
- El juez debió haber analizado la inconstitucionalidad del precepto.

QUINTO. Remisión al Tribunal Colegido en Turno. Por acuerdo de veintiocho de diciembre de dos mil quince,¹⁹ la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, tuvo por interpuesto el citado recurso y el once de enero de dos mil dieciséis se remitieron al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno para su conocimiento.²⁰

¹⁹ Foja 880 del expediente de amparo indirecto *****.

²⁰ Foja 895 del expediente de amparo indirecto *****.

Mediante auto de catorce de enero de dos mil dieciséis²¹, el Presidente del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió el recurso de revisión a trámite y lo registró con el número RA-*****.

El veinticinco de enero de dos mil dieciséis²², Fernando Elías García Gómez, delegado de la Junta de Gobierno, Secretario Ejecutivo, Director General de Resoluciones Bancarias, Director General de Comunicación Social, Director General de Visitas de Inspección Bancarias y Director General Jurídico de Protección al Ahorro, todos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario **interpuso recurso de revisión adhesiva**. El veintisiete de enero siguiente, el Presidente del Tribunal Colegiado del conocimiento tuvo por interpuesto dicho recurso, el cual admitió por estar presentado en tiempo y forma.

Seguidos los trámites legales, en sesión de catorce de diciembre de dos mil dieciséis,²³ el tribunal colegiado dictó resolución en la que, por un lado, manifestó que no sería materia de la revisión el sobreseimiento decretado respecto de los actos reclamados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Junta de Gobierno y Secretario Ejecutivo del IPAB, que se tuvieron por inexistentes en la sentencia de amparo al no controvertirse en la revisión.²⁴ En la materia de la revisión, revocó la sentencia recurrida, sobreseyó de oficio en el juicio respecto del acto

²¹ Foja 17 del cuaderno del recurso de revisión RA-*****

²² Foja 33 del cuaderno del recurso de revisión RA-*****

²³ Fojas 62 a 102 del toca de amparo en revisión *****

²⁴ Foja 68 del mismo toca.

reclamado al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación (publicación del Decreto por el cual se expidió la Ley de Protección al Ahorro Bancario); y sobreseyó respecto del acto atribuido al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (oficio 210-212-2/127915/2014 publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de julio de dos mil catorce), por ser fundada la causa de improcedencia por falta de interés jurídico. Declaró fundados los agravios en los que se sostuvo que la sucesión quejosa sí tenía legitimación activa para seguir el juicio de amparo; además declaró infundada la revisión adhesiva interpuesta por las autoridades del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Enseguida, efectuó el análisis de la causa de improcedencia que advirtió de oficio respecto del **Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación decretando el sobreseimiento** por ese acto; y desestimo las restantes improcedencias invocadas por las autoridades responsables. Por último, resolvió que carece de competencia legal para resolver el recurso de revisión respecto de la inconstitucionalidad del artículo 10, fracción IV de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se ocupara de esa problemática.

En la sentencia, expuso las siguientes consideraciones sustanciales:

- Señaló que no forma parte del recurso, por no haberse controvertido por la parte a quien pudiera perjudicar, el

sobreseimiento decretado respecto de los actos reclamados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Junta de Gobierno, y Secretario Ejecutivo, los dos últimos, del Instituto para la Protección al Ahorra Bancario, que se tuvieron por inexistentes en la sentencia recurrida.

- Consideró esencialmente fundados los argumentos del recurrente. Para evidenciar lo anterior precisó los conceptos y naturaleza de patrimonio, sucesión y albacea.
- De una intelección de los artículos 2397, 2401, 2802, 2803, 2804, 2805, 2806 y el 2762 todos del Código Civil para el Estado de Tamaulipas²⁵, así como los artículos 46, fracciones

²⁵ **Artículo 2397.-** Herencia es la universalidad de los bienes y obligaciones de una persona, que con motivo de su muerte se transmiten a sus sucesores, exceptuándose los que se extinguen con el fallecimiento.

Artículo 2401.- El legatario adquiere a título particular y no tiene más cargas que las que expresamente le imponga el testador, sin perjuicio de su responsabilidad subsidiaria con los herederos.

Artículo 2802.- En tercer lugar se pagaran las deudas hereditarias que fueren exigibles, entendiéndose por éstas las contraídas por el autor de la herencia independientemente de su última disposición y de las que es responsable con sus bienes.

Artículo 2803.- Si hubiere pendiente algún concurso, el albacea deberá pagar conforme a la sentencia de graduación de los acreedores.

Artículo 2804.- Cuando no haya concurso, los acreedores serán pagados en el orden en que se presenten; pero si entre los no presentados hubiere algunos preferentes, se exigirá a los que fueren pagados la caución de acreedor de mejor derecho.

Artículo 2805.- El albacea, concluido el inventario, no podrá pagar los legados, sin haber cubierto o asignado bienes bastantes para pagar las deudas, conservando en los respectivos bienes los gravámenes que tengan.

Artículo 2806.- Los acreedores que no se presenten y los que lo hagan después de pagados los legatarios, solamente tendrán acción contra éstos cuando en la herencia no hubiere bienes bastantes para cubrir sus créditos.

Artículo 2762.- Son obligaciones del albacea universal:

I.- La presentación del testamento para el trámite del procedimiento sucesorio;

II.- EL aseguramiento de los bienes hereditarios;

III.- La formación de inventarios;

IV.- La administración de los bienes y la rendición de las cuentas del albaceazgo;

I y II, y 56 de la Ley de Instituciones de Crédito²⁶, se puede concluir contrariamente a lo que determinó el juez de Distrito que el albacea de la **sucesión a bienes de *******, **sí cuenta con legitimación activa para promover el juicio de amparo indirecto.**

- Puntualizó que el numerario acumulado en las cuentas, que constituyó en vida el difunto *********, **sí forman parte de la masa hereditaria de su sucesión** y, en consecuencia, *********, al tener el carácter de albacea en dicha sucesión, sí se encontraba en aptitud legal de continuar con la prosecución del juicio de amparo indirecto.

V.- El pago de las deudas mortuorias, hereditarias y testamentarias;

VI.- Proponer la partición y adjudicación de los bienes entre los herederos y legatarios;

VII.- La defensa en juicio y fuera de él, de la herencia y de la validez del testamento;

VIII.- La de representar a la sucesión en todos los juicios que hubieren de promoverse en su nombre o que se promovieren contra ella;

IX.- Las demás que le imponga la ley.

²⁶ **Artículo 46.** Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

a) A la vista;

b) Retirables en días preestablecidos;

c) De ahorro, y

d) A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos;

Artículo 56. El titular de las operaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de esta Ley, así como de depósitos bancarios en administración de títulos o valores a cargo de instituciones de crédito, deberá designar beneficiarios y podrá en cualquier tiempo sustituirlos, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada uno de ellos.

En caso de fallecimiento del titular, la institución de crédito entregará el importe correspondiente a quienes el propio titular hubiese designado, expresamente y por escrito, como beneficiarios, en la proporción estipulada para cada uno de ellos.

Si no existieren beneficiarios, el importe deberá entregarse en los términos previstos en la legislación común.

- Apuntó que la herencia constituye una unidad jurídica, una universalidad que se integra por todos los bienes, derechos y obligaciones que en vida le correspondieron a determinada persona y que no se extinguen con su muerte. Agregó, que es evidente que los recursos que depositó el difunto Wenceslao Rendón Lozano, en la institución financiera ***** , respecto de los cuales fue informado que no sería sujeto de cobertura del seguro de depósito proporcionado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, y posteriormente, que era improcedente su solicitud de pago de obligaciones garantizadas, sí forman parte de la misma, al constituir derechos, activos que en su momento invirtió en la institución bancaria.
- Agregó que **estimar que dichos recursos quedan excluidos de los bienes que forman la sucesión, sería tanto como validar la posibilidad de que determinados bienes del autor de la sucesión no sean destinados a responder por las obligaciones que contrajo en vida que no se extinguen con la muerte, generando así inseguridad jurídica a sus acreedores**; circunstancia que atentaría en contra del espíritu de la legislación en materia de sucesiones.
- Preciso que Estimar lo contrario, implicaría desconocer la naturaleza y funciones del albacea, pues **una de sus funciones primordiales es la de custodiar y administrar los bienes de la herencia, previamente a distribuirlos a título universal o particular**, según corresponda, y también

representar en juicio y fuera de él a la sucesión, en la defensa de todo por lo que en derecho y hecho le corresponda.

- El tribunal colegiado **desestimó los argumentos de la revisión adhesiva que plantearon las autoridades responsables**, sobre la base de que sus planteamientos estaban encaminados a reforzar la causa de improcedencia relativa a la falta de legitimación del quejoso, lo que se contestaba con los motivos por lo que se levantaba el sobreseimiento decretado por el juez de Distrito.
- Apuntó que tampoco se actualizaba la diversa causa de improcedencia, invocada por la responsable (artículo 61, fracción X de la Ley de Amparo), esto, ya que precisó que no existía identidad plena²⁷ entre el amparo indirecto ***** del que deriva el amparo en revisión *****, con el diverso amparo indirecto ***** del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, promovido por la beneficiaria.
- En otro aspecto, el tribunal colegiado al estudiar de oficio las causas de improcedencia, estimó que respecto del acto atribuido al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación²⁸, se actualizaba la causa de improcedencia que deriva de los artículos 108, fracciones III y VIII, 61, fracción XXIII y 113 de la Ley de Amparo. Lo anterior, al considerar

²⁷ El amparo ***** fue promovido por *****, como beneficiaria de *****, reclamó la conculcación de un derecho propio y no existe identidad en cuanto a los actos reclamados.

²⁸ Publicación del Decreto por el cual se expidió la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

que dicho acto del proceso legislativo no fue impugnado por vicios propios.

- Por otro lado, el tribunal colegiado consideró fundada la manifestación del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores respecto a que el acto reclamado consistente en el oficio 210-212-2/127315/2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de julio de dos mil catorce²⁹, resultaba improcedente al actualizarse la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Esto, ya que el quejoso no acreditó su interés jurídico, ya que el oficio se encuentra dirigido a la institución bancaria, por lo que, en todo caso, es a ella a quien le depara perjuicio en su esfera jurídica.
- Agregó que no es cierto lo manifestado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el Presidente de la República y el Director de Comunicación Social del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, respecto a que los actos que se les reclaman son improcedentes ya que se actualiza la causa de improcedencia de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.
- Apuntó que se debe tomar en cuenta que se reclama la inconstitucionalidad de una norma con motivo de su primer acto de aplicación (oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce). Además, el peticionario de amparo sí acreditó la aplicación de la hipótesis normativa que tildó de

²⁹ Oficio a través del cual se revocó la autorización del *****, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple para operar como tal.

inconstitucional, por lo que es constatable el perjuicio que el acto irrogó en la esfera de derecho del quejoso, puesto que la determinación contenida en el acto de autoridad por el que se comunicó al quejoso que no era sujeto de la cobertura del seguro de depósitos proporcionada por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, en virtud de que el cuentahabiente era accionista del citado Banco; generó una afectación directa a la esfera jurídica, al impedir que recibiera los fondos correspondientes a los depósitos.

- Asimismo, estimó infundado lo manifestado por el Director de Comunicación Social del Instituto responsable, relativo a que la situación jurídica del quejoso no ha sido determinada de manera definitiva con el oficio reclamado, ya que la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 191 prevé el procedimiento específico para exigir al Instituto responsable, el pago de obligaciones garantizadas, y la resolución que se emita con dicha solicitud es la que constituiría el acto definitivo. Lo estimó de ese modo, ya que aun y cuando existe el procedimiento (el cual es opcional) del artículo 191, el mismo no impide que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, a través de un acto diverso al citado procedimiento, determine una situación jurídica respecto al pago de las obligaciones que se consideran garantizadas, en la que se afecte la esfera jurídica del quejoso.
- Del mismo modo, el tribunal colegiado desestimó la causa de improcedencia hecha valer por el Director General de Comunicación Social del Instituto para la Protección al Ahorro

Bancario relativa a la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo. Esto, ya que estimó que mediante oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce con fundamento en el artículo 10 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se le comunicó que por ser accionistas del ***** , Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple no es sujeto de la cobertura del seguro de depósito proporcionada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; lo que pone de manifiesto que el oficio reclamado sí constituye un acto de aplicación del precepto combatido al individualizar su supuesto normativo en la esfera jurídica de la parte quejosa.

- Respecto de esa misma autoridad estimó inatendible lo manifestado en cuanto a que: se actualiza la causa de improcedencia de la fracción XII de la Ley de Amparo, en virtud de que el escrito de ampliación de demanda fue firmado por el autorizado del quejoso en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo. Lo estimó inatendible, al considerar que se combatía una actuación procesal del juicio de amparo indirecto que adquirió firmeza y no se controvertió en su oportunidad.
- Precisó que respecto de la causa de improcedencia de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo hecha valer por los Directores Generales de Resoluciones Bancarias, Visitas de Inspección Bancarias y Jurídico de Protección al Ahorro, todos del Instituto para la Protección al Ahorro, al haber ya sido contestada previamente se tenía por infundada.

- Consideró infundada la causa de improcedencia de la fracción XXIII, en relación con el artículo 1 de la Ley de Amparo y con el 103, fracción I de la Constitución Federal, hecha valer por el Director de Comunicación Social del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. El tribunal colegiado expuso que el referido Instituto actúa en un plano superior respecto de las Instituciones de Banca Múltiple, el público ahorrador y los usuarios de dichas instituciones, por que es un organismo creado para administrar el sistema de protección al ahorro bancario, a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones determinadas por la Ley de de Protección al Ahorro Bancario. Además los diversos actos y operaciones que realiza en el ámbito de su competencia se consideran de orden público e interés social.
- Por lo anterior, concluyó que el “Aviso sobre la situación del *****”, que emitió el Instituto de Protección al Ahorra Bancario, que emitió el Instituto de Protección al Ahorro , haciendo del conocimiento a la parte quejosa que no era sujeta de la cobertura del seguro de depósito, por ser accionista del ***** , constituye un acto de autoridad que le perjudica, al crear una situación jurídica que le es adversa. El referido aviso individualiza la disposición de carácter general (artículo 10 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario) al caso concreto de la parte quejosa. Además es un acto emitido de forma unilateral sin necesidad de acudir a un órgano judicial y sin el consenso del afectado.

- La misma autoridad responsable también expresó que el juicio de amparo es improcedente al actualizarse la causa de improcedencia de la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo (acto consumado de manera irreparable al haber producido la totalidad de sus efectos jurídicos). Manifestación que el tribunal de amparo calificó de infundada al considerar que el oficio reclamado se combate como primer acto de aplicación del precepto impugnado por lo que en caso de que se declarara la inconstitucionalidad del precepto, los efectos de la protección constitucional serían desincorporarlo de la esfera jurídica del quejoso, lo que impactaría en la validez del oficio reclamado. Es decir, consideró que si se estaría en posibilidad de restituir al promovente del derecho vulnerado, ya que la responsable se encontraba constreñida a tomar en consideración la porción normativa sometida a control de constitucionalidad.
- Por último, el tribunal colegiado estimó infundada la causa de improcedencia del artículo 61, fracción XIII de la Ley de Amparo (acto consentido expresamente) que los Directores Generales de Comunicación Social, Resoluciones Bancarias, Visitas de Inspección Bancarias y Jurídico de Protección al Ahorro, todos del Instituto para la Protección al Ahorro, hicieron valer. El tribunal colegiado expresó que el hecho de que el quejoso difunto haya participado, en su carácter de accionista, en la asamblea general extraordinaria en la que se acordó la transformación de la unión de crédito en una institución de banca múltiple, no puede operar en contra del quejoso, para considerar que consintió la aplicación de la

hipótesis normativa de que se duele. Agregó que en ese momento el precepto legal no produjo perjuicio a sus intereses, ni implicó una actuación de la autoridad, lesiva de sus derechos.

- Finalmente, el tribunal colegiado preciso que reservaba jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al subsistir el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Al respecto agregó que sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha establecido jurisprudencia, ni ha emitido tres precedentes, en relación con el precepto de la Ley Federal tildada de inconstitucional.

SEXTO. Trámite del Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recibidos los autos correspondientes, por acuerdo de veinte de enero de dos mil diecisiete,³⁰ el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que procedía asumir la competencia originaria de este Alto Tribunal **para conocer del recurso de revisión** que hizo valer la parte quejosa. Por ende, ordenó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal y turnó el asunto para su estudio al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, el que se registró como el toca **46/2017**.

³⁰ Fojas 52 a 54 del toca del amparo en revisión 46/2017.

SÉPTIMO. Avocamiento del recurso en la Primera Sala.

Por acuerdo de veinte de febrero de dos mil diecisiete³¹, el Presidente de la Primera Sala determinó el avocamiento del asunto, así como su envío a esta ponencia con motivo del turno indicado.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente;³² y, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, toda vez que en el mismo subsiste el tema de constitucionalidad de una Ley Federal debido a que el juez de Distrito no efectúa pronunciamiento alguno respecto a los conceptos de violación efectuados por el quejoso respecto a la constitucionalidad del artículo 10, fracción IV de la Ley de

³¹ Foja 91 del toca del amparo en revisión 46/2017.

³² Lo anterior en virtud de que la demanda de amparo se presentó el **treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis** y de acuerdo con el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo.

En ese sentido, si la demanda de amparo se presentó el **treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis**, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Amparo vigente, publicada el dos de abril de dos mil trece, el presente asunto se registrará por la Ley de Amparo vigente.

Protección al Ahorro Bancario por el sobreseimiento que decretó en el juicio, el que fue levantado por tribunal colegiado de conocimiento.

SEGUNDO. Oportunidad. Si bien la oportunidad de los recursos ya fue estudiada en la sentencia de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, es conveniente hacerlo nuevamente en virtud de que se advierten inconsistencias en los cálculos efectuados por el tribunal colegiado³³.

La revisión principal es oportuna, esto, ya que la sentencia recurrida fue notificada por lista al quejoso el veintiséis de noviembre de dos mil quince, notificación que surtió efectos al día siguiente, por lo que el término de diez días comenzó a partir del treinta de noviembre de dos mil quince y concluyó el once de diciembre de ese mismo año. Descontándose del cómputo los días veintiocho y veintinueve de noviembre y el cinco y seis de diciembre de esa anualidad por haber sido inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por lo que si el recurso se presentó el once de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, este resulta oportuno.

La revisión adhesiva es oportuna, ya que el dieciocho de enero de dos mil dieciséis se les notificó la admisión de revisión principal a la Junta de Gobierno, Secretario Ejecutivo, Director

³³ Fojas 67 vuelta y 68 del cuaderno de amparo en revisión RA-*****

General de Resoluciones Bancarias, Director General de Comunicación Social, Director General de Visitas de Inspección Bancaria y el Director General Jurídico de Protección al Ahorro, todos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, les surtió efectos ese mismo día, por lo que el término comenzó el diecinueve de enero de dos mil dieciséis y concluyó el veinticinco de enero siguiente. Descontando los días veintitrés y veinticuatro de enero de esa anualidad, por haber sido inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por lo que si el recurso adhesivo se presentó el veinticinco de enero de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, el mismo resulta oportuno.

TERCERO. Estudio. Esta Primera Sala estima que los conceptos de violación cuyo estudio es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la revisión, son **infundados**.

Los respectivos conceptos de violación plantean **la inconstitucionalidad del artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario**,³⁴ y se argumenta, esencialmente, lo siguiente:

³⁴ “**Artículo 10o.-** El Instituto no garantizará las operaciones siguientes:.. **IV.** Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y...”

- a) El precepto es inconstitucional, porque si bien el quejoso cuenta con acciones del ***** que se encuentra en liquidación, ello no debe limitar el derecho que tiene como cualquier otra persona depositante en el banco que no sea accionista, porque no existe razón constitucionalmente objetiva para excluir de la devolución de inversiones a las personas que cuenten con alguna acción, máxime que en el caso del quejoso son mínimas y sin facultades para administrar, ni cargo ejecutivo o gerencial.
- b) Se viola el derecho humano a la igualdad (artículos 1º constitucional y 24 de la CADH³⁵), porque se da un trato diferenciado respecto de personas que se encuentran en una misma situación de hecho, dado que los depositantes no accionistas del banco en liquidación, presentan la misma condición de igualdad respecto del inversionista accionista.
- c) Atender al carácter de accionista, también viola el derecho de igualdad y de seguridad jurídica, porque se deja de considerar que existen dos clases de accionistas, los de la serie 'O', y los de la serie 'L'; pero que las acciones del inconforme no representan ningún tipo de control de la institución o manejo operativo, pues sólo representan el 0.005714 % del capital, sin otorgar cargo alguno de decisión, de manejo, de control u otro similar; por lo que estima que debe otorgarse el mismo trato que

³⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos.

a cualquier otro inversionista. Entonces, el inconforme afirma que la aplicación del artículo impugnado le deja en indefensión e incertidumbre respecto del derecho a la inversión que realizó; e incluso se le da un trato igual al de un accionista que cuenta con mando o puesto gerencial y facultades de administración, para excluirle de la devolución de inversiones.

- d) La exposición de motivos de la ley impugnada revela que se buscó incentivar la creación de instituciones bancarias, cuya aportación de capital social debe considerarse distinta a las cantidades invertidas; por lo que la consecuencia de ser accionista, en todo caso debe ser sobre la parte del capital social, no sobre las inversiones como ahorros, pues éstas se realizan en las mismas condiciones que lo hace cualquier persona que no sea socio.
- e) También se viola el artículo 1º de la CADH, que prohíbe cualquier discriminación por posición o condición social; pues el precepto impugnado aparta de la protección al ahorro a quienes ahorran, por tener una posición dentro de la institución, aunque sea insignificante. Es discriminatorio excluir a los accionistas de la protección al ahorro, pues lo que importa es proteger los ahorros de los inversionistas, con independencia de su carácter o posición en la institución.
- f) Acorde con el principio pro persona, las autoridades responsables tenían la obligación de interpretar la norma en el sentido más amplio que favoreciera los derechos humanos del quejoso, pudiendo inaplicarla; y en el caso

el precepto impugnado importa un trato desigual y una disposición privativa.

- g) El precepto impugnado vulnera el artículo 22 constitucional como una especie de sanción impuesta por ley que resulta inusitada, excesiva y trascendental para quienes son accionistas, al excluirlos de la protección al ahorro bancario; pues entre la cantidad invertida y el valor de las acciones que posee el inconforme, existe una desproporción considerable que no se justifica, al sancionarse con la desprotección de su ahorro.
- h) El artículo impugnado es una ley privativa de las que están prohibidas en el sistema jurídico (artículo 13 constitucional), pues establece una exclusión para la protección a diversas categorías de personas, entre estas, se encuentran los accionistas, entre otros. Lo que implica que la ley va dirigida a un grupo determinado de personas específicamente designadas y atiende a criterios subjetivos para otorgar la protección bancaria; lo que hace que en realidad se trate de una ley privativa, pues sólo se aplica la protección bancaria en favor de inversionistas que no son accionistas o que no tienen relación directa con la institución, cuando se debería aplicar a todos quienes se ubiquen en la hipótesis general (personas que invierten).
- i) El precepto impugnado vulnera el derecho de igualdad ante la ley y no discriminación, que se prevé en el artículo 7º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pues cualquier persona inversionista que hizo depósitos en la institución bancaria, tiene derecho a la protección

que contempla la Ley de Protección al Ahorro Bancario, sin poder hacer distinciones en la propia norma derivado de si son socios, accionistas u otra característica; so pena de dar un trato diferenciado a personas que tienen la misma calidad: inversionistas o ahorradores. Lo anterior, porque las leyes deben ser acordes con tratados internacionales y principios estipulados en el artículo 1º constitucional.

Cabe precisar que los anteriores argumentos de inconstitucionalidad fueron planteados por el quejoso (ahora su sucesión), en la demanda de amparo donde se reclamó también como primer acto de aplicación, el oficio de veintitrés de julio de dos mil catorce, que hizo del conocimiento del peticionario de amparo que no era sujeto de la cobertura del seguro de depósito proporcionado por el IPAB,³⁶ al tener el carácter de accionista del Banco liquidado.³⁷ Argumentos que reiteró en los diversos (2) escritos de ampliación de demanda de amparo (donde se amplió por los actos consistentes en la resolución de 27 de enero de 2015,³⁸ y resolución de 29 de abril del mismo año³⁹) con fechas de presentación, veintiséis de febrero de dos mil quince, y veintinueve de mayo del mismo año.

Por lo que la respuesta judicial que se emite ahora, aun cuando desde un punto de vista técnico, deriva del primer acto de

³⁶ Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

³⁷ Fojas 9 a 25 del expediente de amparo *****.

³⁸ Fojas 436 y siguientes del expediente de amparo *****.

³⁹ Fojas 702 y siguientes del mismo expediente *****.

aplicación señalado en la demanda de amparo inicial, simultáneamente y de manera inseparable, contesta íntegramente las alegaciones de queja que **en el mismo sentido reiteró la inconforme en relación con los diversos actos de aplicación posteriores**, también impugnados en el amparo, por lo que estima esta Primera Sala que es innecesario emitir respuestas judiciales destacadas en relación con esas alegaciones.

Ahora bien, son **infundados** los argumentos de queja contenidos en los incisos i), a), b), c), d), y e), mediante los cuales la inconforme afirma, esencialmente, que el artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, es contrario al derecho de **igualdad y no discriminación**, previstos en los artículos 1º, de la constitución general; y 1º y 24 de la Convención Americana sobre derechos Humanos; y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pues esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **ya se ha ocupado de examinar ese precepto a la luz del derecho humano de igualdad**⁴⁰ y concluyó que el artículo legal impugnado no lo transgrede.

Al respecto, se estima conveniente traer en cita el contenido conducente de la ejecutoria que resolvió el **AR 1200/2015**,⁴¹ donde se dijo:

⁴⁰ Así se aprecia en las ejecutorias que resolvieron los Amparos en Revisión 1200/2015, 1325/2015, y 1136/2016 (ausente Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena). Todos por unanimidad de votos.

⁴¹ Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

“El artículo 10o. lo que prevé, son los supuestos de **operaciones no garantizadas** por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, señalándolo de manera precisa respecto de las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales [...]

[E]s necesario recordar lo que esta Primera Sala en fechas recientes ha señalado en relación con la igualdad. Para ello, se transcribe la jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.).- **“IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.** *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.”*

De la transcripción antes realizada, podemos apreciar que es necesario llevar a cabo el escrutinio estricto de la norma cuando la distinción está basada en alguna categoría sospechosa, es decir, cuando se hace una distinción por el

origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Sin embargo, como se advierte del propio texto de los preceptos reclamados, lo dispuesto en ellos **no atiende a ninguna de las categorías constitucionalmente señaladas como sospechosas** en el artículo 1º constitucional, que son de escrutinio estricto al tenor de la jurisprudencia de marras, ya que la definición del objeto de la ley, así como el establecimiento del referido supuesto de operación no garantizada que efectuó el legislador no es por una cuestión de origen étnico o nacional, el **género**, la edad, las discapacidades, la **condición social**, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, debe concluirse que, la distinción de trato que se alega y señala como violatoria del principio de igualdad, ínsito en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en todo caso es una que obedece a **cuestiones ajenas** a las antes mencionadas como prohibidas por nuestra Carta Magna [...]

[A]l analizar la juricidad de la diferencia de trato que cuestiona la quejosa, aplicando en sentido contrario el criterio externado por esta misma Sala en la transcrita jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.), que por lo mismo es aplicable en sentido contrario, lo que en el caso conduce a que para resolver el punto cuestionado no se requiera un análisis estricto, sino uno de orden laxo y además atiende y respeta la libertad de configuración legislativa.

Sobre tal base, es claro que aun cuando por virtud de lo dispuesto en la fracción IV, del artículo 10o. de la Ley de Protección al Ahorro Bancario al “*accionista ahorrador*” no

se le permite gozar de la prerrogativa de que sus inversiones o depósitos queden garantizados por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, lo cierto es que es una **distinción que sí encuentra justificación en razones de orden objetivo.**

En principio, es claro para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los usuarios de la banca con los que la quejosa refiere estar en desventaja de trato (esto es, **el mero inversionista, ahorrador, depositante, etcétera**), **no son equiparables al “accionista ahorrador”**, porque no puede soslayarse que este tipo de sujeto jurídico (como la quejosa), **con independencia incluso de su poder accionario** hacia dentro de la institución de banca múltiple respectiva, guarda una naturaleza y posición jurídica diversa de la de cualquier otro usuario que, como **aquellos con los que pretende equipararse en cuanto al trato legislativo, son ajenos a la estructura interna de esas instituciones de banca múltiple.**

Tanto es así lo anterior, que respecto de unos y otros sujetos de derecho se erigen regímenes jurídicos distintos, con regulaciones específicas de múltiple orden, que incluso imponen limitantes o restricciones (como la reclamada), pero que -a la par- no pueden ser desentendidos de otro tipo de derechos que también sólo tienen los accionistas y con la misma independencia de su poder accionario (así como las demás personas vinculadas con la estructura interna de la respectiva institución bancaria, como son los miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, para los que también opera la misma limitante); derechos que, ejercidos o no por sus titulares, de cualquier modo no los tienen los demás usuarios de las instituciones de banca múltiple que carecen de esa vinculación con la estructura interna; entre ellos, en ningún momento puede dejar de ponderarse el relativo al **conocimiento de la situación financiera del banco** y que puede obtenerse a través de la

asistencia a las asambleas de accionistas, o elevado en su caso las gestiones conducentes para informarse sobre el particular (o en el caso de los referidos sujetos vinculados internamente con la institución, a través del ejercicio de sus funciones).

Vinculado incluso con lo anterior, no puede perderse de vista por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que durante el proceso legislativo que derivó en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, fue expresamente externada la intención de prever disposiciones jurídicas tendentes a procurar no repetir el escenario financiero nacional que se dio a finales de mil novecientos noventa y cuatro, al haberse detectado la necesidad de mejorar el funcionamiento del sistema financiero y el requerimiento impostergable de establecer las bases para que los intermediarios (financieros) sean más eficientes, para contar con un marco legal que reduzca las posibilidades de que el país enfrente una nueva crisis bancaria, imponiendo, entre otras medidas, mayor disciplina a la administración de los bancos, por estimarse que habían sido ineficientemente administrados, y que había existido una desregulación excesiva del sistema, aunado a acciones de corrupción y fraude en el propio sistema bancario o cometidas a través de él.

Entre otras medidas, se propuso sustituir las acciones de las series "A" y "B" en los intermediarios financieros bancarios y bursátiles, el establecimiento de una serie única de acciones de libre suscripción denominada serie "O", que permita a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, participar hasta con el cien por ciento del capital social de cualquiera de los intermediarios financieros señalados.

Se llegó a externar en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la Cámara de Diputados, que fungió como Cámara de origen, y por acuerdo mayoritario, la intención de crear prudencialmente un organismo público descentralizado denominado Instituto de Protección al Ahorro Bancario, como entidad responsable

de garantizar los ahorros del público en las instituciones bancarias y por lo mismo determinó establecer con toda claridad quiénes son los sujetos que tienen derecho a que se les aplique el mecanismo de protección creado, cuando se determine la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de una institución de banca múltiple.

Se indicó el tope máximo de garantía de cobertura, por persona ahorradora, en las obligaciones (u operaciones) garantizadas, y se estuvo *‘de acuerdo en las **operaciones que no se garantizarán**’*.

En los debates para la discusión de la legislación aquí reclamada, se expresó que los agentes financieros tenderán a incrustarse en vacíos legales, y que debía tenerse presente como lección detrás del fracaso del Fobaproa, la tendencia a ofrecer una excesiva protección a los agentes económicos que asumen riesgos.

Así mismo, se externó la voluntad de que el uso de los recursos de los contribuyentes deben crear un fondo que proteja a los depositantes, y no a los bancos, de modo que los últimos no puedan usar a los primeros como rehenes para salvarse.

Se sostuvo incluso, por un lado, que si los banqueros tienen información de que existe un mecanismo legal para protegerlos de sus propios errores, se alentaría lo que hoy se denomina “*riesgo moral*”, que está en la base de todas las crisis financieras pasadas y presentes, por lo que se insistió en que los recursos públicos deben limitarse a proteger a los depositantes y no al rescate de los banqueros, señalando que éstos no deben ser los únicos en el país que cuando tengan pérdidas no las absorban a costa de la población en general del país.

En congruencia con ello, es que, entre otras **operaciones no garantizadas** por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario fueron expresamente incluidas la que realicen los bancos con sus accionistas.

Ahora bien, para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ponderación de las

circunstancias indicadas, es constitucionalmente válida y, sobre todo, de modo contrario al que aduce la quejosa, permiten advertir la existencia de una **justificación objetiva, incluso de orden público e interés social** que no puede soslayar este Alto Tribunal.

En esa medida, es que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que los preceptos legales reclamados no violan el principio de **igualdad** previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que, como se vio, al no tratarse de una distinción establecida por alguna de las categorías prohibidas en la Ley Fundamental, no se requiere un escrutinio estricto para establecer esa diferencia de trato, así como porque, por otra parte, sí existe la justificación objetiva y constitucionalmente válida antes expuesta y sustentada, del trato diferenciado existente entre los accionistas -considerados en abstracto y sin distinción de su poder accionario- de las instituciones de banca múltiple (y demás sujetos vinculados internamente con la estructura de la respectiva institución bancaria) frente a los usuarios que no guardan tal característica.”

Mediante tales consideraciones, queda de manifiesto que aun cuando en el precepto se prevé un trato diferenciado para ahorradores accionistas respecto del que se da a ahorradores no accionistas; la misma responde a una justificación objetiva que persigue razonablemente un fin constitucionalmente válido.

No obsta a lo anterior, que el recurrente haya sostenido de manera reiterada, que es accionista pero son mínimas las facultades que tenía para administrar dado que poseía una representación ínfima del capital social y no tenía cargo de decisión ni manejo; y que pese a ello, se le da un trato igual al de

un accionista que cuenta con mando o puesto gerencial y facultades de administración.

Dado que, acorde con el criterio que sostiene esta Primera Sala, en la apreciación objetiva de las categorías de 'ahorrador accionista' y 'ahorrador no accionista'; el dato relevante es que, **con independencia del grado de poder accionario que tenga un accionista respecto de la vida corporativa** de la institución de banca múltiple, su posición jurídica es diversa de la de cualquier otro usuario externo de la banca, dado que este último es **ajeno a la estructura interna de la institución bancaria**; **máxime que los aludidos derechos corporativos**, ejercidos o no por sus titulares, no los tienen los demás usuarios de las instituciones de banca múltiple, siendo que los simples usuarios, carecen de vinculación con la estructura interna, o sea, no existe un vínculo jurídico ni formal relativo al acceso para **conocer e informarse sobre la situación financiera del banco**, información que eventualmente pueden obtener los accionistas a través de la asistencia a las asambleas, o elevando en su caso las gestiones conducentes para informarse sobre el particular.

Además, semejante criterio también ha sido sostenido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al emitir la tesis **"PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, AL DISPONER QUE NO SE GARANTIZARÁN LAS**

OBLIGACIONES O DEPÓSITOS A FAVOR DE LOS ACCIONISTAS.”⁴²

De ahí que se sostenga que el precepto impugnado no es violatorio del derecho de igualdad ante la ley ni del principio de no discriminación.

En otro orden de ideas, es **infundado** el argumento de queja contenido en el inciso **g)** anterior, pues contrario a lo que esgrime

⁴² Tesis 2a. XI/2016 (10a.) de la Décima Época, registro 2011446, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1368, cuyo rubro y texto son: **“PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, AL DISPONER QUE NO SE GARANTIZARÁN LAS OBLIGACIONES O DEPÓSITOS A FAVOR DE LOS ACCIONISTAS.-** A partir de lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 42/2010 (*) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que la referida porción normativa, al disponer que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) no garantizará las obligaciones o depósitos a favor de accionistas de la institución de que se trate -a pesar de haber efectuado operaciones como parte del público ahorrador-, no transgrede los principios de igualdad y no discriminación, ya que dicha diferencia de trato descansa en una base objetiva y razonable, debido a que: 1) cumple con un fin constitucionalmente admisible, al pretender proteger, por una parte, a los pequeños y medianos ahorradores, quienes no cuentan con los elementos y la capacidad técnica para evaluar la situación financiera de las instituciones en las que depositan sus recursos y, por otra, preservar la estabilidad del sistema financiero; 2) constituye el medio adecuado para conducir al fin pretendido por el legislador, ya que evita que los accionistas, con conocimientos privilegiados respecto de la situación financiera de la institución de banca múltiple, efectúen operaciones en detrimento de los intereses del público ahorrador y los obliga a que a través de sus determinaciones, previo a la intervención de las autoridades correspondientes, emprendan las acciones necesarias para resolver los problemas financieros de la institución bancaria y sean ellos los que asuman la responsabilidad frente al riesgo generado por el otorgamiento de créditos; y 3) no causa un daño innecesario o desproporcional a quien, siendo accionista, cuenta además con depósitos bancarios a su favor, toda vez que tal circunstancia no implica anular su derecho como acreedor, respecto de las operaciones efectuadas, ante la eventualidad de que la institución bancaria entre en estado de liquidación, pues tiene expedito su derecho para reclamarlo directamente a ésta a través de los medios legales correspondientes.”- Amparo en revisión 1014/2015. Juan Carlos Vidales Reséndez. 9 de marzo de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

el inconforme, la medida legislativa impugnada **no contiene una sanción**, sino una hipótesis de exclusión respecto de la garantía al ahorro bancario, por lo que no podría configurarse la existencia de una sanción inusitada, excesiva y trascendental de las que prohíbe el artículo 22 constitucional.⁴³

En efecto, el argumento de queja esencialmente consiste en que: El precepto impugnado vulnera el artículo 22 constitucional **como una especie de sanción impuesta por ley** que resulta inusitada, excesiva y trascendental para quienes son accionistas, al excluirlos de la protección al ahorro bancario; pues entre la cantidad invertida y el valor de las acciones que posee el inconforme, existe una desproporción considerable que no se justifica, al sancionarse con la desprotección de su ahorro.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha establecido en jurisprudencia que el artículo 22 constitucional proscribiera cualquier tipo de sanción excesiva (penal, civil, administrativa, etcétera).⁴⁴ Sin embargo, un dato necesario para que opere la indicada proscripción, es que exista una sanción.

⁴³ “**Artículo 22.-** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado...”

⁴⁴ Así se aprecia, en lo conducente, en la tesis de jurisprudencia del tribunal en pleno P./J. 61/2008, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, página 7, cuyo rubro y texto son: “**PATRIA POTESTAD. EL SUPUESTO NORMATIVO QUE IMPONE SU PÉRDIDA POR ABANDONO INJUSTIFICADO DEL HOGAR CONYUGAL POR MÁS DE 6 MESES, ES UNA SANCIÓN CIVIL QUE TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-** Del indicado precepto se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proscribiera cualquier tipo de sanción excesiva (penal, civil, administrativa, etcétera), lo que incluye, entre otras, las que

Sobre el t3pico, esta Primera Sala considera que aun cuando el t3rmino ‘sanción’ es ambiguo, en el 3mbito jur3dico, desde una perspectiva estructural, constituye una reacci3n (positiva o negativa) frente a ciertas conductas establecidas por el derecho.⁴⁵

afecten a terceras personas vulnerables y no involucradas, así como las que no contengan las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras puedan fijar su monto o cuantía seg3n su gravedad. A partir de esta base, la p3rdida de la patria potestad como consecuencia de la declaraci3n de divorcio por abandono injustificado del hogar conyugal por m3s de 6 meses es una sanción civil que transgrede el art3culo 22 constitucional, pues aunque no es inusitada, sí resulta excesiva, toda vez que tiene por efecto privar absolutamente de la titularidad de derechos derivados de la patria potestad al c3nyuge culpable, que presenta, adem3s, el riesgo de afectar el inter3s superior del ni3o (ya que el abandono del hogar conyugal no implica necesariamente el abandono del ni3o), de manera que el car3cter excesivo y desproporcional de dicha medida deriva de la posibilidad de que produzca un impacto sobre terceros vulnerables e indefensos. Asimismo, es inconstitucional porque el legislador ha establecido -a priori- la sanción de p3rdida de la patria potestad para todo abandono injustificado del hogar conyugal, sin dejar al juzgador la posibilidad de graduarla o de imponer una medida alternativa (por ejemplo, una simple suspensi3n de la patria potestad), lo que impide valorar la pertinencia de aplicar o no dicha sanción seg3n las particularidades del caso concreto, siendo que el legislador no debe descartar, en abstracto, la posibilidad de que la p3rdida de la patria potestad lejos de beneficiar, afecte los derechos del ni3o.”

⁴⁵ Así se aprecia, en lo conducente, en la tesis 1a. XXXV/2017 (10a.) de la D3cima 3poca, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federaci3n, libro 40, marzo de 2017, tomo I, p3gina 441. Cuyo rubro y texto son: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.-** El t3rmino “sanción” es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jur3dica es, desde un punto de vista estructural, una reacci3n -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noci3n de sanción que se centra en la reacci3n negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jur3dico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad -civil, pol3tica, administrativa o penal-. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificaci3n de actividades econ3micas, sociales y culturales, para la realizaci3n de ciertos fines- o en la de policia o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prev3n la imposici3n de sanciones -

Ahora bien, el artículo 10, fracción IV, impugnado,⁴⁶ estatuye en lo que interesa, que el Instituto para la protección del Ahorro Bancario no garantizará, entre otras, las obligaciones o depósitos a favor de accionistas. De lo que destaca que esa disposición normativa, lejos de establecer una reacción frente a una conducta determinada (sanción); se concreta en describir las operaciones respecto de las cuales el legislador determinó que no tendría aplicación la protección o garantía de los depósitos.

Es decir, en el diseño del sistema de protección al ahorro bancario, el legislador optó por excluir ciertas operaciones que señaló expresamente en el texto de la ley, con el propósito de optimizar el funcionamiento y efectividad de la protección al ahorro; lo que permite afirmar que el establecimiento de tales

comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación."

⁴⁶ "Artículo 10o.- El Instituto no garantizará las operaciones siguientes:- **IV.** Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y..."

casos de exclusión, lejos de constituir una reacción jurídica respecto de alguna conducta, **son condiciones que están previstas en la ley como necesarias para que se actualice el efecto jurídico correspondiente**, y en consecuencia, la no aplicación de la protección respecto del ahorro de los accionistas, **no se trata de sanciones frente a conductas**, sino de casos que no reúnen las condiciones legales que son necesarias para que se actualice el efecto jurídico respectivo.

Por lo demás, si bien es deber del legislador respetar la razonabilidad de las condiciones que establece en la ley para excluir a u grupo de la generación de un efecto jurídico protector determinado; ya quedó expuesto en las páginas precedentes que desde la perspectiva del derecho de igualdad ante la ley, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el precepto prevé un trato diferenciado para ‘ahorradores accionistas’ respecto del que se da a ‘ahorradores no accionistas’; pero que el trato diferente responde a una justificación objetiva que persigue razonablemente un fin constitucionalmente válido, lo que involucra la existencia de proporcionalidad en sentido estricto, entre la tutela del fin constitucionalmente válido que se persigue y el posible efecto desfavorable que la medida produce en los intereses de los ‘ahorradores accionistas’.

De ahí lo infundado del argumento de queja en análisis.

En lo que toca al concepto de violación sintetizado en el inciso **h)**, relativo a que: el artículo impugnado es una ley privativa

de las que están prohibidas en el sistema jurídico (artículo 13 constitucional), pues establece una exclusión para la protección a diversas categorías de personas, entre estas, se encuentran los accionistas, entre otros. Lo que implica que la ley va dirigida a un grupo determinado de personas específicamente designadas y atiende a criterios subjetivos para otorgar la protección bancaria; lo que hace que en realidad se trate de una ley privativa, pues sólo se aplica la protección bancaria en favor de inversionistas que no son accionistas o que no tienen relación directa con la institución, cuando se debería aplicar a todos quienes se ubiquen en la hipótesis general (personas que invierten).

Es **infundado**, toda vez que la disposición impugnada no constituye una ley privativa de las prohibidas en el artículo 13 de la Constitución general, acorde con lo siguiente.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha examinado exhaustivamente el contenido conducente del artículo 13 constitucional,⁴⁷ arribando a la conclusión de que las leyes privativas se caracterizan por referirse a personas nominalmente consideradas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierden su vigencia.

⁴⁷ “**Artículo 13.-** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Lo anterior se aprecia en la tesis de jurisprudencia P./J. 18/98, de rubro: **“LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES.”**⁴⁸

Ahora bien, ya se dijo en las páginas precedentes que el artículo 10, fracción IV, impugnado,⁴⁹ estatuye en lo que interesa, que el Instituto para la protección del Ahorro Bancario no garantizará, entre otras, las obligaciones o depósitos a favor de accionistas de la institución de que se trate. De lo que destaca que esa disposición normativa, lejos de referirse a: personas nominalmente consideradas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierda su vigencia. Se concreta en describir las operaciones respecto de las cuales el legislador

⁴⁸ Tesis P./J. 18/98 de la Novena Época, registro 196732, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, marzo de 1998, página 7. **“LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES.-** Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.”

⁴⁹ **“Artículo 10o.-** El Instituto no garantizará las operaciones siguientes:- **IV.** Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y...”

determinó que no tendría aplicación la protección o garantía de los depósitos, de manera general, abstracta y con permanencia en el tiempo.

Es decir, en el diseño del sistema de protección al ahorro bancario, el legislador optó por excluir ciertas operaciones que señaló expresamente en el texto de la ley, con el propósito de optimizar el funcionamiento y efectividad de la protección. Pero con ello **no se refirió a personas nominalmente consideradas ni atendió a criterios subjetivos**; sino que se valió de la calidad jurídica de 'accionistas de la institución de que se trate', calidad que se puede predicar válidamente respecto de cualquier persona que sea titular de las acciones de la institución de que se trate, con independencia de su denominación individual y de sus características subjetivas; y además, **no se previó que después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, perdiera su vigencia**, sino que subsiste en el tiempo acorde con las reglas de vigencia que son propias y características de las leyes no privativas.

De ahí lo infundado del argumento de queja examinado.

Por último, como corolario de lo expuesto en las páginas precedentes, deviene infundado el argumento de queja contenido en el inciso **f)** que se sintetizó previamente; pues al no existir sospecha de invalidez, era innecesario que las autoridades responsables ejercieran un control de constitucionalidad *ex officio* respecto del precepto impugnado.

Así es, la sucesión recurrente expone en esencia, que acorde con el principio pro persona, las autoridades responsables tenían la obligación de interpretar la norma en el sentido más amplio que favoreciera los derechos humanos del quejoso, pudiendo inaplicarla; porque en el caso, el precepto impugnado importa un trato desigual y una disposición privativa.

Al respecto, esta Primera Sala sostiene que se requiere de ciertas condiciones para que las autoridades judiciales tengan la obligación actual de emprender el ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, como son: que se esté en presencia de una norma que resulte sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos.⁵⁰

⁵⁰ Es aplicable, para el caso, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 4/2016 (10ª.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 430, cuyo rubro y texto son: **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.-** La autoridad judicial, para ejercer el control *ex officio* en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto.”

Sobre esa base, ya quedó expuesto en las páginas precedentes que el contenido conducente del artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, no es violatorio de los derechos de igualdad ante la ley, ni de los preceptos 13 y 22, constitucionales, ni del principio de no discriminación, a la luz de los argumentos detallados previamente. Lo que aunado a la circunstancia de que esta Primera Sala no aprecia sospecha de invalidez respecto de la porción normativa impugnada, revela que contrario a lo que argumenta la inconforme, las autoridades responsables no tenían la obligación actual de interpretar o inaplicar la norma ejerciendo un control de convencionalidad *ex officio*.

De ahí que devino infundado el argumento de queja examinado en último término.

En las relatadas condiciones, dado lo infundado de los conceptos de violación que analizó esta Primera Sala en la materia de la revisión que es de su competencia; por un lado, se impone **negar la protección federal solicitada en contra de los actos reclamados relacionados con la emisión del artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario**. Por otro lado, al no subsistir materia en la revisión principal ni adhesiva que deba ser atendida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde reservar jurisdicción al tribunal colegiado que previno a fin de que efectúe el análisis sobre cuestiones de legalidad relacionadas con los diversos actos de aplicación reclamados en el amparo.

En relación con lo anterior, no pasa inadvertido para esta Sala que mediante auto de veintisiete de enero de dos mil dieciséis,⁵¹ el tribunal colegiado que previno admitió a trámite la revisión adhesiva interpuesta por el delegado de las autoridades responsables que son funcionarios del IPAB; sin embargo, en la sentencia de catorce de diciembre de dos mil dieciséis que ordenó remitir el recurso a este Alto Tribunal, consta que se abordó el estudio de los agravios de la revisión adhesiva (tendientes a sostener el sobreseimiento en el juicio)⁵² e inclusive se determinó en el punto resolutivo tercero, que resultó infundada la revisión adhesiva,⁵³ por lo que se estima innecesario efectuar en esta instancia pronunciamientos relacionados con esa revisión adhesiva.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.- La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** (su sucesión), en contra del artículo 10, fracción IV, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en los términos del último considerando de esta ejecutoria.

⁵¹ Foja 36 del expediente AR *****

⁵² Así se aprecia en el punto considerando séptimo de la sentencia recurrida; página 35 de la misma; foja 79 del expediente respectivo, AR *****

⁵³ Así se aprecia en el punto resolutivo tercero de la sentencia recurrida; página 79 de la misma; foja 101 del expediente respectivo, AR *****

SEGUNDO.- Se reserva jurisdicción al Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en los términos señalados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

MGAJ/dapg