

**AMPARO EN REVISIÓN 1268/2017**  
**QUEJOSA: SEGUROS BANAMEX SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, INTEGRANTE DEL GRUPO FINANCIERO BANAMEX**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
**SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**<sup>1</sup>, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 1268/2017**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

71. **Primera cuestión: ¿El artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros vulnera los derechos de audiencia, acceso a la justicia y seguridad jurídica por facultar a la CONDUSEF para emitir un dictamen con el carácter de título ejecutivo no negociable, a favor del usuario de servicios financieros?**
72. Esta Primera Sala analizará de manera conjunta los **conceptos de violación primero, cuarto, sexto y séptimo** con fundamento en el

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

artículo 76 de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> dada la estrecha vinculación que guardan entre sí.

73. En dichos conceptos, la quejosa argumenta que la facultad de la CONDUSEF para emitir un dictamen con el carácter de título ejecutivo no negociable, a favor del usuario de servicios financieros vulnera los derechos de audiencia, acceso a la justicia y seguridad jurídica porque genera una afectación definitiva en la esfera jurídica de las aseguradoras, las priva del derecho a ser oídas y vencidas ante los tribunales e impide conocer con certeza si sus acciones u omisiones traerán consigo una consecuencia jurídica.
74. Dichos planteamientos son **infundados** y para demostrarlo conviene hacer referencia al origen de la facultad de la CONDUSEF para generar un título ejecutivo derivado del dictamen que emite en aquellos asuntos en que las partes (institución financiera y usuario de sus servicios) no se someten al arbitraje.
75. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) fue creada mediante decreto publicado el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y nueve, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan las instituciones financieras, a través de procedimientos conciliatorios y no únicamente por medio de los procesos judiciales,

---

<sup>2</sup>**Artículo 76.** El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

para lograr la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre los usuarios y los intermediarios financieros.

76. Así, entre las atribuciones a cargo de la Comisión están la de procurar la equidad y seguridad jurídica de las relaciones entre los usuarios y las entidades financieras, fungir como árbitro o conciliador en la solución de las irregularidades en que incurran las instituciones financieras, ejecutar sus resoluciones y sancionar a aquellas entidades por la comisión de irregularidades, dar información a los usuarios sobre los servicios y los productos que ofrecen las entidades financieras, elaborar programas de difusión de los derechos de los usuarios.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En ese sentido, véanse los artículos 10 y 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que a la letra disponen:

**"Artículo 10.** La Comisión Nacional cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en esta Ley.

**Artículo 11.** La Comisión Nacional está facultada para:

I. Atender y resolver las consultas que le presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia;  
 II. Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional;

III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el Usuario y la Institución Financiera en los términos previstos en esta Ley, así como entre una Institución Financiera y varios Usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato, para lo cual dichos Usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de esta Ley, así como emitir dictámenes de conformidad con la misma;

IV. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, de conformidad con esta Ley y con los convenios arbitrales celebrados entre las partes en conflicto, así como llevar a cabo las acciones necesarias para la organización, funcionamiento y promoción del Sistema Arbitral en Materia Financiera, en los términos previstos en esta Ley, y mantener un padrón de árbitros independientes;

(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

**IV. Bis. Emitir dictámenes de conformidad con esta Ley;**

V. De conformidad con lo señalado por el artículo 86 de esta Ley, procurar, proteger y representar individualmente los intereses de los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan ante autoridades administrativas y jurisdiccionales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado por montos inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión; (...)

VI. Promover y proteger los derechos del Usuario, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la seguridad jurídica en las relaciones entre Instituciones Financieras y Usuarios;

Expedir, cuando así proceda, a solicitud de parte interesada y previo el pago de los gastos correspondientes, copia certificada de los documentos que obren en poder de la misma, siempre y cuando se compruebe fehacientemente el interés jurídico;

VII. Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

VIII. Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional; (...)

77. De igual forma, destaca la labor que dicha Comisión tiene encomendada en los procedimientos de conciliación y arbitraje, siendo ambos una alternativa de solución de conflictos entre los usuarios y las instituciones financieras, y que en el caso de la conciliación queda a cargo de la CONDUSEF actuar como conciliador entre las partes.<sup>4</sup>
78. Además, el artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros ha sido reformado para agregar otras atribuciones o ampliar las ya otorgadas a la CONDUSEF, para cumplir con su objeto –la protección de los usuarios de los servicios financieros, el equilibrio y la equidad frente a las instituciones financieras–, dentro de las cuales cobra importancia, para el presente asunto, la de emitir dictámenes.
79. Al respecto, el artículo 68 la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros regula el procedimiento de conciliación y lo circunscribe a reclamaciones cuya cuantía no exceda los tres millones de unidades de inversión, salvo aquellas que se instauran contra instituciones de seguros, cuya cuantía no debe exceder los seis millones de unidades de inversión.
80. Asimismo, el precepto de referencia regula los plazos y lineamientos del procedimiento conciliatorio, que consisten básicamente en los siguientes:

---

XI. Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a esta Ley. Los convenios con las autoridades federales podrán incluir, entre otros aspectos, el intercambio de información sobre los contratos de adhesión, publicidad, modelos de estados de cuenta, Unidades Especializadas de atención a usuarios, productos y servicios financieros; (...)

XVII. Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los Usuarios; (...)

XXI. Imponer las sanciones establecidas en esta Ley; (...)

XLIV. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento."

<sup>4</sup> El procedimiento de conciliación se encuentra previsto en los artículos 60 a 72 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros".

- La Comisión cita a las partes a una audiencia de conciliación, dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se recibe la reclamación.
- La institución financiera debe rendir un informe por escrito que se presenta con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de conciliación. En tal informe, la institución debe dar respuesta de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación; en caso contrario, el informe se tiene por no presentado. Además, debe acompañar toda la documentación e información que estime pertinente.
- La falta de presentación del informe no puede ser causa para suspender o diferir la audiencia de conciliación; además, la falta del informe da lugar a que la Comisión valore la procedencia de las pretensiones del usuario con los elementos que cuente o se allegue, para los efectos de la emisión del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis (ahora impugnado).
- La audiencia de conciliación puede diferirse cuando así lo considere la Comisión Nacional o a petición del usuario para que, en su caso, se requiera mayor información a la institución financiera.
- En la audiencia de conciliación, se exhorta a las partes a conciliar sus intereses. El conciliador formula propuestas de solución y procura que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. Si las partes no llegan a un arreglo, el conciliador debe consultar el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral en Materia Financiera, a efecto de informarles que la controversia se puede resolver mediante el arbitraje de la CONDUSEF, en el que se invita a las partes a que la designen como árbitro para resolver sus intereses y en el cual pueden elegir que sea en amigable composición o de estricto derecho.

## AMPARO EN REVISIÓN 1268/2017

- En caso de que las partes no se sometan al arbitraje, la CONDUSEF deja a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes, o en la vía que proceda.
- De igual forma, si las partes no llegan a un acuerdo, el usuario de servicios financieros puede solicitar a la Comisión que expida el dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a fin de hacerlo valer ante los tribunales competentes. La solicitud respectiva se hace del conocimiento de la institución financiera para que manifieste lo que a su derecho convenga, y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes, en un plazo que no exceda de diez días hábiles.
- Si la institución financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emite el dictamen con los elementos que posea y expide copia certificada del mismo para el reclamante, contra el pago de su costo.
- Concluidas las audiencias de conciliación, en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, se levanta el acta respectiva. Si la institución financiera no firma el acta, ello no afecta su validez, pero debe constar tal negativa. Además, la Comisión ordena a la institución financiera que registre el pasivo contingente totalmente reservado que derive de la reclamación y da aviso de ello a las Comisiones Nacionales a las que corresponda su supervisión.
- El registro contable puede ser cancelado por la institución financiera bajo su estricta responsabilidad, si transcurridos ciento ochenta días naturales después de su anotación, el reclamante no ha hecho valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no ha dado inicio el procedimiento arbitral.

- El registro del pasivo contingente o la constitución de la reserva técnica, según corresponda, es obligatoria para el caso de que la Comisión Nacional emita el dictamen a que hace referencia el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Sin embargo, cuando de las constancias que obren en el expediente respectivo se desprenda, a juicio de la Comisión Nacional, la improcedencia de las pretensiones del usuario, ésta se abstendrá de ordenar el registro del pasivo contingente o la constitución de la reserva técnica, según corresponda.
- Los acuerdos de trámite que emite la Comisión no admiten recurso alguno en su contra, de conformidad con la fracción XI del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

81. Del procedimiento relatado destaca que si las partes no se someten al arbitraje, la CONDUSEF tiene la facultad de emitir, previa solicitud escrita del usuario de los servicios financieros **y siempre que considere que existen elementos suficientes para suponer la procedencia de lo reclamado**, un acuerdo de trámite que contiene un dictamen, según dispone el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

82. El precepto de referencia fue adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio de dos mil nueve, cuya redacción original era:

**Artículo 68 Bis.** Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga el dictamen, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea válida, cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que la Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

## AMPARO EN REVISIÓN 1268/2017

Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión.

83. Dicho precepto establecía la facultad de la CONDUSEF de emitir, a petición del usuario, un acuerdo de trámite que contuviera un dictamen, en el que comprendiera una obligación contractual incumplida y que ésta fuera válida, cierta, exigible y líquida, cuyo valor probatorio quedaba al prudente arbitrio de la autoridad judicial.
84. Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Así, se adicionaron la fracción IV. Bis del artículo 11 y segundo párrafo del precepto 68 Bis, para quedar en los términos siguientes:

**Artículo 11.** La Comisión Nacional está facultada para: (...) IV. Bis. Emitir dictámenes de conformidad con esta Ley; (...)

**Artículo 68 Bis.** Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga un dictamen.

Cuando este dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del Usuario.

La Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente. La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.

Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.



El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión. El dictamen sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo, en los términos de este artículo, en asuntos por cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en los cuales el monto deberá ser inferior a cien mil unidades de inversión. En ambos supuestos se considerará la suerte principal y sus accesorios.

85. La finalidad de la reforma, según se sigue de la exposición de motivos correspondiente,<sup>5</sup> fue dotar de herramientas a la CONDUSEF, a fin de hacer efectiva y eficiente la protección a los usuarios de servicios financieros. De ahí que se fortaleciera el alcance probatorio del dictamen técnico emitido por aquélla, pues si el mismo contiene una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la citada Comisión, entonces, debe considerarse como un título ejecutivo no negociable, en favor del usuario.
86. Así, del contenido del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de dos mil catorce y de su confrontación con el texto vigente (ahora impugnado), consta una

---

<sup>5</sup> Iniciativa de ley: “También, se contempla la facultad de la CONDUSEF para establecer disposiciones secundarias en las que se definan las actividades que se apartan de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros, lo que permitirá ordenar a los mercados en beneficio de los usuarios de servicios financieros. El aumento de la cobertura de los servicios financieros en todo el país, el surgimiento de nuevos participantes y la diversidad de productos, hacen necesaria una regulación más especializada en materia de contratos, supervisión, transparencia, información y publicidad, además de requerirse nuevos procedimientos que permitan resolver de manera más clara y expedita las controversias que surgen como consecuencia de la interacción entre el usuario y la Institución Financiera. (...)”

Desde esta perspectiva y en concordancia con la tendencia internacional, se propone la creación del Sistema Arbitral en Materia Financiera, que ofrezca un nuevo procedimiento de solución de controversias que garantice la imparcialidad, celeridad, transparencia, eficacia y eficiencia en el mayor beneficio para las partes. (...)”

De igual forma, se fortalece el alcance del dictamen técnico, instrumento fundamental para la defensa del usuario y se prevé la posibilidad de que éste sea título ejecutivo”.

diferencia sustancial en cuanto al alcance probatorio del dictamen de la Comisión.

87. En efecto, el artículo 68 Bis en su texto anterior a la reforma sujetaba el valor probatorio del dictamen al análisis que realizara la autoridad judicial, quien podía tomarlo o no en cuenta para resolver la controversia planteada; por lo que el referido dictamen era considerado como una mera opinión técnica calificada, mientras que el precepto reformado prevé que cuando ese dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del usuario.
88. De manera que, anteriormente a la reforma de diez de enero de dos mil catorce del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la autoridad judicial era quien determinaba el valor probatorio del dictamen técnico; en cambio, en el artículo vigente no es la autoridad judicial, sino la CONDUSEF la que a su juicio determina la existencia de esos atributos, a fin de estimar que ese dictamen constituye un título ejecutivo.
89. Las características del dictamen referido se siguen del artículo 68 Bis impugnado y son las siguientes:
  - a. Se considera título ejecutivo, si y sólo si, consigna una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, siempre y cuando se emita en asuntos con una cuantía inferior a tres millones de unidades de inversión, como regla general, y menos de seis millones de unidades de inversión en reclamaciones contra instituciones de seguros.

- b. No es negociable, por lo que únicamente tiene como titular al usuario del servicio financiero, con la limitante propia de cualquier título ejecutivo, en cuanto a requisitos generales.
  - c. La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.
90. Establecido lo anterior, tenemos que la quejosa pretende evidenciar la vulneración al **derecho de audiencia** sobre la base de que el dictamen emitido por CONDUSEF en los términos del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros constituye una privación definitiva de los derechos de las instituciones de seguros.
91. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delimitado que el derecho de audiencia, y más específicamente de audiencia previa, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Federal debe respetarse en la emisión de los actos privativos, es decir, de aquellos actos de autoridad que producen una disminución, menoscabo o supresión definitiva de los derechos de la persona y que por ello deben estar precedidos de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido en el que se apliquen las leyes emitidas con anterioridad al hecho juzgado.<sup>6</sup>
92. En el caso, **el dictamen emitido por la CONDUSEF con base en el precepto impugnado, aun cuando puede revestir el carácter de título ejecutivo, no se traduce en una privación definitiva de los derechos patrimoniales de las instituciones aseguradoras, sino que el mismo tiene el carácter de prueba preconstituida para efectos de hacerse valer ante los tribunales competentes.**

---

<sup>6</sup> En ese sentido, véase la jurisprudencia P./J. 40/96 de rubro: “**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN,**”, la cual es consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IV, julio de 1996, página 5 y registro 200080.

93. En efecto, para que el dictamen emitido por la CONDUSEF sea calificado como título ejecutivo y, por ende, como prueba preconstituida de un crédito exigible ante la autoridad judicial, se debe vincular con una relación contractual incumplida y estar demostrada la existencia de una obligación cierta, exigible y líquida. Sin embargo, el precepto impugnado también prevé que la institución financiera puede controvertir el monto del título y presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente.
94. Luego, es claro que la emisión del dictamen previsto en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no priva a las instituciones de seguros de manera definitiva, ni mucho menos en automático, de los montos que se consignan en el acuerdo de trámite respectivo, sino que tal aspecto aún está sujeto a que se deduzca la acción mercantil correspondiente, ante tribunales previamente establecidos, donde las instituciones como la quejosa pueden defender sus derechos al exhibir las pruebas y hacer valer las excepciones correspondientes.
95. Aunado a lo anterior, la quejosa soslaya que previo a la emisión del dictamen controvertido, las instituciones de seguros tienen la posibilidad de ser escuchadas y ofrecer pruebas ante la propia CONDUSEF, ya que el artículo 68, fracción VII, del ordenamiento impugnado establece que la solicitud de emisión del dictamen respectivo debe hacerse del conocimiento de la institución financiera para que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

96. De ahí que si bien el precepto impugnado otorga a la Comisión la facultad de formular un dictamen proveniente de un experto en derecho –que tiene como finalidad auxiliar y asesorar jurídicamente al usuario de servicios financieros–, ello se hace con base en documentos y pruebas que se tienen a la vista y que se desahogan bajo el principio de contradicción, por lo cual no existe la indefensión alegada por la quejosa.
97. Al respecto, esta Primera Sala destaca que el dictamen emitido por la CONDUSEF, al provenir de una autoridad, debe contener el análisis fundado y motivado de las pruebas idóneas y suficientes que justifiquen la determinación de la obligación contractual incumplida cierta, líquida y exigible, al ser dichas características determinantes para afirmar la existencia de un título ejecutivo y cuya existencia corresponde constatar en cada caso a la autoridad judicial.
98. Es decir, sin desconocer la facultad de la Comisión que tiene a su cargo tutelar los intereses de los usuarios de servicios financieros, no puede soslayarse que, correlativamente, es facultad exclusiva de la autoridad judicial aplicar la ley en una sentencia de privación de derechos acorde al derecho de audiencia previa que regula el artículo 14 de la Ley Fundamental, de manera que en todos los casos en que un justiciable acuda a la vía ejecutiva y presente con la demanda uno o varios documentos, con la afirmación de que en ellos consta un título ejecutivo, por contener un crédito cierto, líquido y exigible, el juzgador está obligado a determinar, en ejercicio de la función jurisdiccional, si por el contenido de los documentos aportados se encuentran o no reunidos los requisitos necesarios para configurar un título ejecutivo, y con base en el resultado de su análisis, que debe ser profundo, detenido y exhaustivo, por las consecuencias que puede acarrear su decisión, emitir el auto de *exequendum* o negar el despacho de

ejecución pedido, para que queden a salvo los derechos del actor en la vía procesal que sí sea procedente.

99. En este orden de ideas, resulta patente que no asiste razón a la quejosa cuando afirma que el precepto impugnado vulnera su derecho de audiencia y no deja a salvo sus derechos ante la falta de conciliación, pues como ya se demostró, la emisión del dictamen cuestionado, además de llevarse a cabo en el marco de un procedimiento reglado en el que las instituciones financieras pueden ser oídas y aportar las pruebas que a su interés convengan, no constituye una privación definitiva de los derechos de las aseguradoras, mismas que tienen expedita la posibilidad de impugnar en sede judicial el dictamen respectivo, presentar las pruebas y oponer las excepciones correspondientes.
100. Tampoco se sostiene el argumento de la quejosa relativo a que el precepto impugnado es inconstitucional porque dadas las condiciones o eventualidades a que están sujetas las obligaciones que surgen entre una institución de seguros y sus usuarios, no es factible que las mismas sean consignadas en un título ejecutivo, máxime cuando el dictamen que emite la Comisión versa sobre una póliza de seguro, la cual no reviste el carácter de título ejecutivo para efectos de la procedencia de la vía ejecutiva mercantil.
101. Lo anterior es así porque **la quejosa parte de la premisa inexacta de que el artículo 68 Bis impugnado confiere el carácter de título ejecutivo a la póliza de seguro incumplida**, cuando basta la lectura de dicho precepto para constatar que **ese carácter está referido exclusivamente al dictamen en el que se consigna una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la propia Comisión, y siempre que las cuantías respectivas sean**

**inferiores** al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo que se trate de **instituciones de seguros**, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en las cuales el monto debe ser **inferior a cien mil unidades de inversión**.<sup>7</sup>

102. En este sentido es que el carácter de título ejecutivo que eventualmente puede revestir el dictamen de la CONDUSEF no deriva de la póliza de seguro incumplida, como erróneamente presupone la quejosa, sino de la ley que le atribuye dicha connotación cuando consigna una obligación con las características arriba descritas; y, por lo mismo, dicho dictamen sí puede hacerse valer en el juicio ejecutivo mercantil, al constituir un documento que por disposición de ley tiene el carácter de ejecutivo, tal y como se sigue del artículo 1391, fracción IX, del Código de Comercio.<sup>8</sup>
103. Por otra parte, la facultad de la CONDUSEF para emitir un dictamen con el carácter de título ejecutivo no negociable, a favor del usuario de servicios financieros tampoco vulnera el **derecho de acceso a la justicia**, pues **no constituye un obstáculo para que las instituciones de seguros, como la quejosa, puedan acudir a los tribunales ordinarios a defender sus intereses, ni mucho menos implica que**

---

<sup>7</sup> “**Artículo 68 Bis.** ...

Cuando este dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del Usuario.

...

...

El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión. El dictamen sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo, en los términos de este artículo, en asuntos por cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en los cuales el monto deberá ser inferior a cien mil unidades de inversión. En ambos supuestos se considerará la suerte principal y sus accesorios”.

<sup>8</sup> “**Artículo 1391.** El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

Traen aparejada ejecución:

...

**IX.** Los demás documentos que por disposición de la Ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución”.

**dicha autoridad administrativa suplante las funciones que corresponde a los órganos judiciales.**

104. En efecto, el derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal, conforme al cual toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Asimismo, dicho precepto constitucional establece, entre otras cuestiones, el mandato relativo a que las leyes prevean mecanismos alternativos de solución de controversias.<sup>9</sup>
105. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el precepto impugnado está inmerso en el marco del procedimiento conciliatorio previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y que este último constituye precisamente un mecanismo alternativo de solución de controversias, cuyo asidero constitucional, al igual que el derecho de acceso a la justicia, se encuentra en el artículo 17 de la Ley Fundamental.
106. Además, ya ha quedado precisado que para que el dictamen emitido por CONDUSEF pueda considerarse título ejecutivo debe consignar, a juicio de dicha autoridad, una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida. Sin embargo, el propio precepto impugnado establece que “la institución financiera podrá controvertir el monto del título,

---

<sup>9</sup>**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...)

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.



presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente”.

107. Luego, es claro que el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros lejos de vulnerar el derecho de acceso a la justicia, lo hace patente, pues reconoce la posibilidad de que las instituciones de seguros, como la quejosa, acudan ante los tribunales ordinarios a defender sus intereses e impugnar el título de ejecutivo respectivo, ofreciendo las pruebas y excepciones conducentes.
108. Aunado a lo anterior, la facultad cuestionada por la quejosa de ninguna forma invade la esfera competencial de los tribunales, pues por una parte, la CONDUSEF desde sus orígenes ha tenido entre sus finalidades, promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan las instituciones financieras, a través de procedimientos conciliatorios y no únicamente por medio de los procesos judiciales, propiciando con ello la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre los usuarios y los intermediarios financieros.
109. De igual forma, su papel de conciliador en el procedimiento respectivo y la eventual emisión del dictamen previsto en el precepto impugnado, no pugna con el derecho de las instituciones de seguros de hacer valer los medios de defensa correspondientes, a fin de deducir sus pretensiones en materia de controversias con los usuarios de servicios financieros, e inclusive de impugnar dicho dictamen en sede judicial, en los términos que ya han sido expuestos en esta resolución.
110. En este orden de ideas, no asiste razón a la recurrente cuando aduce que se deja en manos de una autoridad administrativa y carente de

competencia la resolución de controversias cuyo conocimiento debería recaer exclusivamente en los tribunales.

111. Lo errático de dicho planteamiento obedece a que, por un lado, existe un mandamiento constitucional expreso para que las leyes prevean mecanismos alternativos para la solución de controversias (siendo justo en el marco de un tipo de procedimiento de esta naturaleza en donde encuentra su funcionalidad el precepto impugnado) y, por otra parte, la facultad de la CONDUSEF para emitir el dictamen a que se ha venido haciendo referencia, no supone una suplantación de funciones en relación con los tribunales, ni mucho menos veda la posibilidad de que los justiciables acudan ante ellos para defender sus derechos e intereses.
112. En este sentido, tampoco asiste razón a la quejosa cuando afirma que la facultad de emitir el dictamen a que se refiere el artículo impugnado excede el objeto legal para el cual fue creada la CONDUSEF y que constituye una ventaja procesal de los usuarios de servicios financieros frente a las instituciones que los proporcionan, en detrimento de los artículos 16, 17 y 90 de la Constitución Federal y 1º, 2º, 14, 16, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 1º, 2º, 14, 16, 46 y 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
113. Ello es así porque **la facultad prevista en el precepto impugnado resulta compatible con el objeto para el cual fue creada la CONDUSEF**, mismo que en términos del artículo 4º del ordenamiento impugnado consiste en procurar la equidad entre los usuarios y las instituciones de servicios financieros, **otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones**

que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.<sup>10</sup>

114. Luego, si **el dictamen emitido** por dicho organismo en determinados casos puede considerarse título ejecutivo, ello más que una ventaja procesal, **constituye uno de esos elementos o herramientas legalmente previstos que la Comisión debe brindar a los usuarios de servicios financieros para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen.**
115. Por lo demás, el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros tampoco vulnera el **principio de seguridad jurídica, pues el mismo establece un procedimiento reglado que permite a los justiciables conocer con certeza el alcance de las atribuciones de la CONDUSEF en la conciliación seguida ante ella, así como las características que deben colmarse para considerar que el dictamen emitido por dicha autoridad constituye un título ejecutivo, evitando con ello la arbitrariedad.**
116. En efecto, el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal ha sido entendido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que las personas sepan a qué atenerse en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas.

---

<sup>10</sup> **Artículo 4o.** La protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal.

La protección y defensa que esta Ley encomienda a la Comisión Nacional, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas”.

117. Lo anterior no implica que el legislador esté obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden, válidamente, consignarse en diversos artículos del propio ordenamiento legal, e inclusive en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.<sup>11</sup>
118. En el caso, ya hemos establecido que el procedimiento de conciliación seguido ante CONDUSEF se encuentra delimitado en los artículos 60 a 72 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, mismos que delimitan, los plazos, términos, efectos y características a que debe estar sujeto dicho procedimiento, así como las actuaciones que puede llevar a cabo la Comisión dentro de dicho procedimiento.
119. En este sentido, no se comparte la afirmación de la quejosa relativa a que el artículo 68 Bis del ordenamiento referido carece de previsibilidad, al impedir conocer si una conducta llevada a cabo por una institución financiera puede ser objeto o no de consecuencias jurídicas, específicamente en lo concerniente a la emisión del dictamen previsto en dicho precepto impugnado.
120. Al respecto, la quejosa soslaya que el ordenamiento combatido no deja lugar a dudas en cuanto a los elementos mínimos para que las

---

<sup>11</sup> En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 144/2006, que esta Primera Sala comparte, de rubro y texto siguientes: **"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad." Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 351.

instituciones financieras hagan valer sus derechos de manera previa a la emisión del dictamen correspondiente.

121. En efecto, el artículo 68, fracción VII, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros impone a la CONDUSEF hacer del conocimiento de la institución financiera la solicitud del usuario para emitir el dictamen a que se refiere el precepto impugnado. Asimismo, la fracción de referencia establece un plazo de diez días hábiles para que la institución manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes.
122. Asimismo, el precepto impugnado delimita la procedencia de la emisión del dictamen respectivo con el carácter de título ejecutivo solo en asuntos cuya cuantía no rebase los tres millones de unidades de inversión y, en el caso de reclamaciones instauradas contra instituciones de seguros, no deben excederse los seis millones de unidades de inversión.
123. De igual forma, el precepto impugnado condiciona la emisión del dictamen respectivo a que medie una solicitud escrita del usuario de servicios financieros y que las partes no se hayan sometido al arbitraje. Además de que dicho dictamen sólo revestirá el carácter de título ejecutivo no negociable en favor del usuario, cuando se consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la propia Comisión.
124. Finalmente, esta Sala observa que el precepto impugnado prevé la facultad de la CONDUSEF de allegarse de todos los elementos que juzgue necesarios para emitir el dictamen respectivo, y brinda certeza a las instituciones financieras al disponer expresamente que podrán controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estimen convenientes ante la autoridad judicial

competente; previéndose, además, el plazo de un año para que prescriba la acción ejecutiva derivada del dictamen aludido.

125. Por tanto, el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no vulnera el principio de seguridad jurídica, pues el mismo establece un procedimiento con los elementos mínimos para que tanto las instituciones financieras como los usuarios de sus servicios, conozcan el alcance de las facultades que la CONDUSEF tiene dentro del procedimiento de conciliación, así como las características que deben colmarse para considerar que el dictamen emitido por dicha autoridad constituye un título ejecutivo, evitando con ello la arbitrariedad.
126. En suma, la respuesta a la pregunta que nos ocupa debe responderse en sentido negativo, esto es, el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no vulnera los derechos de audiencia, acceso a la justicia y seguridad jurídica por facultar a la CONDUSEF para emitir un dictamen con el carácter de título ejecutivo no negociable, a favor del usuario de servicios financieros.
127. **Segunda cuestión: ¿La facultad de la CONDUSEF para emitir el dictamen a que se refiere el precepto impugnado vulnera el deber de motivación de los actos legislativos?**
128. En los **conceptos de violación tercero y quinto** se impugna la constitucionalidad del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, sobre la base de una inadecuada **motivación legislativa** y por constituir un ejercicio de **sobrerregulación**, al ya existir normas que procuran el equilibrio entre las instituciones financieras y los usuarios de sus servicios, específicamente en los artículos 1049 a 1480 del Código de Comercio, así como los artículos 4°, 5°, 11, 68, fracción X y 86 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como 29,

34, 35, 43, 46, 50, 52 Bis 2, 53, 54, 56, 57, 60-64, 66-68, 68 Bis, 81, 82, 92, 111 y 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

129. Los argumentos de referencia son en parte **infundados**, pues la facultad de la CONDUSEF para emitir el dictamen a que se refiere el precepto impugnado no adolece de motivación legislativa, tal y como enseguida se demostrará.
130. Cierto es que en la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, se integró la jurisprudencia invocada en la demanda de amparo, relativa a que el deber de motivación de los actos de la autoridad legislativa se satisface cuando las leyes se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.<sup>12</sup>
131. Sin embargo, en la Novena Época, este Alto Tribunal matizó y desarrollo el criterio aludido, al resolver la controversia constitucional 32/2007,<sup>13</sup> de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS”**.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> En ese sentido, véase la jurisprudencia invocada en la demanda de amparo, de rubro y texto: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica”. Consultable en la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, Volumen 181-186, Primera Parte, página 239 y registro 232351.

<sup>13</sup> Poder Judicial del Estado de Baja California. 20 de enero de 2009. Once votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva y mayoría de nueve votos en favor del criterio contenido en esta tesis. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Roberto Lara Chagoyán, Israel Flores Rodríguez y Óscar Palomo Carrasco.

<sup>14</sup> Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255 y registro 165745.

132. Conforme a ese precedente, los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria.
133. La motivación reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho humano u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.
134. Tratándose de las reformas legislativas, la exigencia debe ser desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar.
135. Además, la motivación reforzada implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.



136. Por el contrario, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho humano.
137. Ese tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos —como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho humano— un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.
138. En el caso, **la facultad prevista en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, relativa a que la CONDUSEF emita un acuerdo de trámite que contenga un dictamen**, cuando las partes (institución financiera y usuario) no se sometan al arbitraje y del expediente se adviertan elementos para suponer la procedencia de lo reclamado, aunado a la condición de que dicho dictamen se considere título ejecutivo siempre que en el mismo se consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la propia Comisión, **no ponen en riesgo de manera directa algún derecho humano, ni entrañan alguna “categoría sospechosa” que ameriten exigir una motivación reforzada para reconocer su constitucionalidad.**
139. En efecto, la facultad de referencia se inscribe, por una parte, en el marco del procedimiento conciliatorio previsto en el artículo 68 del

ordenamiento impugnado, que como ya fue esclarecido en esta ejecutoria, tiende a hacer efectivo el mandato previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal relativo a que las leyes prevean mecanismo alternativos de solución de conflictos. De igual forma, la emisión del dictamen en cuestión atiende a las facultades con las que está investida la CONDUSEF para procurar el equilibrio entre las instituciones financieras y los usuarios de sus servicios, lo que, a juicio de esta Primera Sala, supera un escrutinio constitucional ordinario.

140. Para demostrar lo anterior, debe tenerse en cuenta que la finalidad de la reforma del precepto impugnado fue dotar de herramientas a la CONDUSEF, a fin de hacer efectiva y eficiente la protección a los usuarios de servicios financieros. De ahí que se fortaleciera el alcance probatorio del dictamen técnico emitido por aquélla, pues si el mismo contiene una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la citada Comisión, entonces, debe considerarse como un título ejecutivo no negociable, en favor del usuario.

141. Ello consta en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, en la cual se indicó lo siguiente:

En el marco de la estrategia para transformar la banca y el crédito como palanca de desarrollo de hogares y empresas, considerada en el Pacto por México, la protección a los usuarios de los servicios financieros, la promoción de una bancarización y la inclusión financiera responsable son factores que deben ser fortalecidos.

La información, el asesoramiento y la protección de los usuarios que utilizan los productos y servicios que ofrecen las Instituciones Financieras, es un eje fundamental que debe regir el desarrollo de cualquier sistema financiero; lo cual no puede darse, sino mediante la instrumentación de acciones que promuevan la competitividad de las instituciones, así como dotar de nuevas herramientas a las autoridades protectoras de los intereses de los usuarios.

En atención a lo anterior, se considera necesario adecuar el marco jurídico vigente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF") y reorientar su

objetivo en beneficio primordialmente del usuario. En este contexto, resulta impostergable mejorar en materia de protección al usuario de servicios financieros, así como hacer efectiva la equidad en las relaciones entre éstos y las Instituciones Financieras, para el mejor aprovechamiento de los productos y servicios que ofrece el mercado.

En ese sentido, esta iniciativa contempla una serie de herramientas con las que se pretende lograr un equilibrio entre las relaciones de las entidades financieras con los usuarios de sus servicios. (...)

También, se contempla la facultad de la CONDUSEF para establecer disposiciones secundarias en las que se definan las actividades que se apartan de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros, lo que permitirá ordenar a los mercados en beneficio de los usuarios de servicios financieros. El aumento de la cobertura de los servicios financieros en todo el país, el surgimiento de nuevos participantes y la diversidad de productos, hacen necesaria una regulación más especializada en materia de contratos, supervisión, transparencia, información y publicidad, además de **requerirse nuevos procedimientos que permitan resolver de manera más clara y expedita las controversias que surgen como consecuencia de la interacción entre el usuario y la Institución Financiera.** (...)

Desde esta perspectiva y en concordancia con la tendencia internacional, se propone la creación del Sistema Arbitral en Materia Financiera, que ofrezca un nuevo procedimiento de solución de controversias que garantice la imparcialidad, celeridad, transparencia, eficacia y eficiencia en el mayor beneficio para las partes. (...)

De igual forma, **se fortalece el alcance del dictamen técnico, instrumento fundamental para la defensa del usuario y se prevé la posibilidad de que éste sea título ejecutivo.**

En materia de conciliación se adecúan las disposiciones a fin de que los conciliadores tengan una participación más activa, buscando soluciones favorables al usuario en menor tiempo al reducir los plazos del proceso. **Énfasis agregado.**

142. Como se observa, el legislador expresamente indicó que con la reforma del precepto impugnado buscaba dotar a la CONDUSEF de herramientas con las cuales se lograra un equilibrio entre las relaciones de las entidades financieras con los usuarios de sus servicios, así como procurar la resolución más clara y expedita de las controversias surgidas entre ambas partes.

143. Por lo anterior fue que se facultó a la Comisión para que, a su criterio, determine si la institución financiera incumplió con una obligación contractual y que por virtud de ello, existe una deuda cierta, líquida y exigible; hecho lo cual, el dictamen en que se consignan esos elementos puede ser considerado como un título ejecutivo y, en términos del artículo 1391 del Código de Comercio, trae aparejada ejecución.
144. La motivación de referencia, contrario a lo que afirma la quejosa, supera la exigencia constitucional prevista en el artículo 16 de la Ley Fundamental, aplicable a los actos legislativos, pues además de regular una necesidad social jurídicamente relevante (a saber, la resolución clara y expedita de las controversias surgidas entre instituciones financieras y usuarios de sus servicios), haya su razonabilidad en la búsqueda del legislador federal de fortalecer a la CONDUSEF en su objeto de proteger a los usuarios de los servicios financieros, así como procurar el equilibrio y la equidad frente a las instituciones financieras.
145. Por otra parte, esta Primera Sala no comparte la afirmación de la quejosa relativa a que la facultad en análisis constituye un ejercicio de sobre-regulación.
146. Lo anterior es así porque precisamente la reforma del precepto impugnado vino a fortalecer el valor probatorio del dictamen emitido por la CONDUSEF, pues antes estaba sujeto al análisis que realizara la autoridad judicial, quien podía tomarlo o no en cuenta para resolver la controversia planteada; por lo que el referido dictamen era considerado como una mera opinión técnica calificada. En cambio, en el artículo vigente no es la autoridad judicial, sino la CONDUSEF la que a su juicio determina la existencia de esos atributos, a fin de estimar que ese dictamen constituye un título ejecutivo.

147. Sin que dichos cambios normativos tornen arbitraria la facultad en cuestión, pues como ya fue precisado, la emisión del dictamen respectivo debe colmar los requisitos de fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, por lo cual debe contener el análisis de las pruebas idóneas y suficientes que justifiquen la determinación de la obligación contractual incumplida cierta, líquida y exigible, al ser dichas características determinantes para afirmar la existencia de un título ejecutivo y cuya existencia corresponde constatar en cada caso a la autoridad judicial.
148. En este orden de ideas, esta Primera Sala constata que el argumento del quinto concepto de violación relativo a que el precepto impugnado restringe el derecho de defensa de la quejosa, pues solo le permite controvertir en sede judicial el monto del título ejecutivo correspondiente, parte de una interpretación sesgada del párrafo tercero del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.<sup>15</sup>
149. Cierto es que la disposición referida establece que la institución financiera podrá controvertir el monto del título; sin embargo, también prescribe que se podrán presentar las pruebas **y oponer las excepciones convenientes ante la autoridad judicial**, lo cual significa que el precepto impugnado deja abierta la posibilidad de que en sede judicial se impugne, además del monto consignado en el dictamen respectivo, la eficacia misma de este último a través de las excepciones legalmente previstas para el juicio ejecutivo mercantil.

---

<sup>15</sup> “**Artículo 68 Bis.** Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga un dictamen.

Cuando este dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del Usuario. **La Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente.** La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión”.

150. Lo anterior se confirma aún más con las consideraciones plasmadas en la primer interrogante, en torno a que en los casos en que un justiciable acuda a la vía ejecutiva y presente con la demanda uno o varios documentos, con la afirmación de que en ellos consta un título ejecutivo, por contener un crédito cierto, líquido y exigible, el juzgador está obligado a determinar, en ejercicio de la función jurisdiccional y acorde con el derecho de audiencia, si por el contenido de los documentos aportados se encuentran o no reunidos los requisitos necesarios para configurar un título ejecutivo, y con base en el resultado de su análisis, que debe ser profundo, detenido y exhaustivo, por las consecuencias que puede acarrear su decisión, emitir el auto de *exequendum* o negar el despacho de ejecución pedido, para que queden a salvo los derechos del actor en la vía procesal que sí sea procedente.
151. Por lo demás, resultan **inoperantes** los argumentos de la quejosa relativos a que el equilibrio entre instituciones financieras y usuarios ya estaba colmado con otros preceptos legales, sin necesidad de reformar el artículo impugnado, pues esta Suprema Corte ha sido enfática en señalar que la inconstitucionalidad de las leyes no puede derivar de su confronta con normas de la misma jerarquía, sino que ello debe hacerse directamente contra el texto de la Ley Fundamental; o bien demostrar la existencia de una contradicción entre normas del mismo rango en detrimento del principio de seguridad jurídica.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> En ese sentido, resulta ilustrativa la tesis aislada 1a. CCCLXIX/2013, de rubro y texto siguientes: **“CONTRADICCIÓN DE NORMAS SECUNDARIAS. SUPUESTOS EN QUE PUEDE TRASCENDER A UNA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.** La resolución interpretativa de la probable tensión de sentidos normativos entre normas secundarias es una cuestión que, por regla general, es de legalidad, pues se refiere a la debida aplicación de la ley; sin embargo, por excepción puede generarse una cuestión de constitucionalidad cuando los efectos de esa posible contradicción trasciendan en perjuicio de un contenido constitucional o derecho humano. Ahora, si bien es cierto que esa trascendencia puede ser en perjuicio de cualquier contenido constitucional, también lo es que ésta generalmente se da en el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante, la actualización de dicha hipótesis requiere de una determinada evaluación, pues estimar que basta el señalamiento del recurrente en ese sentido para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación proceda a resolver cuál debe ser la debida aplicación de las dos normas secundarias en contradicción, equivaldría a

152. En el caso, se pretende demostrar la inconstitucionalidad del precepto impugnado sobre la base de que constituye un ejercicio de sobrerregulación, ya que los artículos 1049 a 1480 del Código de Comercio, 4°, 5°, 11, 68, fracción X y 86 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como 29, 34, 35, 43, 46, 50, 52 Bis 2, 53, 54, 56, 57, 60-64, 66-68, 68 Bis, 81, 82, 92, 111 y 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros ya procuraban el equilibrio entre las instituciones financieras y los usuarios de sus servicios.
153. Sin embargo, la quejosa no confronta dicha circunstancia directamente contra el texto constitucional, ni mucho menos demuestra la existencia de alguna contradicción entre el precepto impugnado y las normas de la misma jerarquía que refiere, por lo que con independencia de si los artículos invocados en realidad atienden o no a la misma circunstancia que la prevista por el precepto impugnado, el argumento en estudio no es apto para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.<sup>17</sup>
154. Por tanto, la pregunta que nos ocupa debe responderse en sentido negativo, es decir, la facultad de la CONDUSEF para emitir el dictamen

---

desdibujar sus elementos diferenciadores respecto de una cuestión de legalidad, con la implicación de frustrar el diseño institucional que anima al juicio de amparo directo. Por tanto, es necesario que el reclamo del recurrente encierre un planteamiento argumentativo de trascendencia al principio de seguridad jurídica en grado suficiente, esto es, que se trate de un alegato que combata, por ejemplo, el estado de indefensión de los ciudadanos, al abrir la discrecionalidad de la autoridad ante la falta de una respuesta jurídica al caso concreto por tener normas contradictorias; de ahí que el citado principio no pueda servir como equivalente a la prerrogativa de los justiciables para cuestionar las interpretaciones realizadas por los tribunales terminales en materia de legalidad, sino que ese derecho ha de entenderse como un contenido autónomo sobre el cual debe versar la cuestión planteada en el recurso de revisión, por ejemplo, por contravenir la proscripción de la arbitrariedad o impedir la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de los actos de las personas. Amparo directo en revisión 3850/2012. \*\*\*\*\* . 19 de junio de 2013. Cinco votos. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi”. Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 2, enero de 2014, Tomo II, página 1111 y registro 2005233.

<sup>17</sup> En ese sentido, véase la jurisprudencia 1a./J. 104/2011, de rubro: “**AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA**”. Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 50 y con registro 161139.

a que se refiere el precepto impugnado no vulnera el deber de motivación de los actos legislativos.

155. **Tercera cuestión: ¿La emisión del dictamen previsto en el artículo impugnado en reclamaciones contra instituciones de seguros solo en asuntos cuya cuantía sea inferior a seis millones de unidades de inversión genera un trato discriminatorio?**
156. En el **segundo concepto de violación** se argumenta que el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros genera un **trato discriminatorio** entre las reclamaciones que se presenten contra instituciones de seguros por menos de seis millones de unidades de inversión, frente a las que exceden dicha cantidad, ya que en el primer supuesto existe la posibilidad de que la Comisión emita un dictamen susceptible de considerarse título ejecutivo, y solo en el segundo supuesto está garantizado el derecho de acceso a la justicia.
157. Asimismo, la quejosa apunta que las distinciones legislativas contenidas en el precepto impugnado no superan un **escrutinio estricto**, al no perseguir, ni cumplir con una finalidad constitucionalmente imperiosa, máxime que la Constitución Federal busca que toda controversia sea resuelta por tribunales.
158. Los planteamientos de referencia son **infundados** en virtud de las siguientes consideraciones:
159. En principio, debe señalarse que esta Primera Sala ha sustentado que el escrutinio estricto no debe aplicarse de manera categórica e indistinta en todos aquellos asuntos que involucren normas con un trato diferenciado entre sujetos, sino sólo frente a leyes basadas en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal (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), lo que en la especie no ocurre.<sup>18</sup>

160. En efecto, el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros<sup>19</sup> condiciona la emisión del dictamen ahí previsto a que la cuantía del asunto no exceda los tres millones de unidades de inversión, como regla general, y seis millones de unidades de inversión en reclamaciones contra instituciones de seguros, considerando tanto la suerte principal como sus accesorios.
161. De igual forma, el precepto de referencia establece que el dictamen sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo, en asuntos por cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en los cuales el monto debe ser inferior a cien mil unidades de inversión.

<sup>18</sup> En ese sentido, véase la jurisprudencia 1a./J. 66/2015, de rubro: “**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**”. Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página: 1462 y registro 2010315.

<sup>19</sup> “**Artículo 68 Bis.** Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga un dictamen.

Cuando este dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del Usuario.

La Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente. La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.

Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión. El dictamen sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo, en los términos de este artículo, en asuntos por cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en los cuales el monto deberá ser inferior a cien mil unidades de inversión. En ambos supuestos se considerará la suerte principal y sus accesorios”.

162. Ahora bien, la quejosa reclama específicamente la diferencia de trato surgida de la emisión del dictamen previsto en el precepto impugnado sólo en aquellas reclamaciones instauradas contra instituciones de seguros, cuya cuantía no exceda los seis millones de unidades de inversión, pues solo en ellas existe la posibilidad de que el dictamen revista el carácter de título ejecutivo, si el monto consignado es inferior al equivalente en moneda nacional de cien mil unidades de inversión.
163. La diferencia de trato apuntada de ninguna forma se basa sobre alguna categoría sospechosa, pues la distinción efectuada por el legislador no atiende a 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.
164. Más aún, la diferencia cuestionada por la quejosa en modo alguno es de orden personal, sino que tiene como objeto, la cuantía y el tipo de operación que es materia de la reclamación. De ahí que el análisis respectivo no puede hacerse a través de un escrutinio constitucional estricto.
165. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, a luz de un escrutinio constitucional ordinario, la diferencia en cuestión es constitucionalmente válida si se toma en cuenta que la limitante relativa a que el monto del asunto no exceda los seis millones de unidades de inversión para que sea emitido el dictamen a que se refiere el precepto impugnado haya su racionalidad en que es justo ese monto al que está condicionada la procedencia del procedimiento conciliatorio en reclamaciones contra instituciones de seguros.

166. En efecto, la quejosa soslaya que de conformidad con la fracción I del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el procedimiento de conciliación sólo puede llevarse a cabo, tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, en asuntos cuya cuantía no rebase los seis millones de unidades de inversión;<sup>20</sup> siendo justo dentro de dicho procedimiento que está inmersa la facultad de CONDUSEF para emitir el dictamen a que se refiere el precepto impugnado.
167. Tal y como ya fue relatado, si las partes no llegan a un acuerdo dentro de la conciliación y no se someten al arbitraje, se activa la posibilidad de que el usuario de los servicios financieros solicite por escrito la emisión del dictamen correspondiente.
168. Al respecto, conviene recordar que esta Primera Sala ya analizó la constitucionalidad del límite de los seis millones de unidades de inversión para acceder al procedimiento de conciliación y concluyó que el mismo no vulnera los derechos a la igualdad y a la no discriminación reconocidos en el artículo 1º de la Ley Fundamental.
169. Lo anterior, al resolver el amparo en revisión 1126/2015, por unanimidad de cinco votos, en sesión de dos de marzo de dos mil dieciséis, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.
170. En este orden de ideas, si la distinción de trato prevista en el precepto impugnado obedece a la mecánica y límites del procedimiento conciliatorio en el que se encuentra inmerso, que a su vez respeta los

---

<sup>20</sup> “**Artículo 68.** La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:

I. El procedimiento de conciliación sólo se llevará a cabo en reclamaciones por cuantías totales inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión”.

derechos de igualdad y no discriminación, entonces válidamente se puede afirmar que la emisión del dictamen en reclamaciones contra instituciones de seguros solo cuando el monto respectivo no excede los seis millones de unidades de inversión resulta constitucionalmente admisible y no vulnera el derecho a la no discriminación.

171. Por lo demás, esta Sala no comparte el argumento de la quejosa relativo a que solo en las reclamaciones que exceden el monto indicado se salvaguarda el derecho de acceso a la justicia, ya que tanto en los casos en que se emite el dictamen previsto en el precepto impugnado, como en aquellos que rebasan los límites respectivos existe la posibilidad de que las partes acudan a los tribunales en defensa de sus intereses, al no existir prohibición alguna en ese sentido dentro de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, tal y como se enfatizó en el amparo en revisión 1126/2015.
172. Asimismo, tampoco asiste la razón a la quejosa cuando afirma que la Constitución Federal busca que toda controversia sea resuelta por los tribunales, pues como se indicó al responder la primera interrogante de esta resolución, existe un mandato expreso en el artículo 17 de la Constitución Federal, de que las leyes prevean mecanismos alternativos para la solución de conflictos, siendo en el marco de un procedimiento de esa naturaleza en el cual se encuentra inmerso el precepto impugnado (a saber, la conciliación llevada a cabo ante CONDUSEF).
173. Por tanto, la pregunta que nos ocupa debe responderse en sentido negativo, esto es, la emisión del dictamen previsto en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en reclamaciones contra instituciones de seguros solo en asuntos cuya

cuantía sea inferior a seis millones de unidades de inversión resulta constitucionalmente admisible y no genera un trato discriminatorio.

**Notifíquese; [...]**

EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 113 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y 110 Y 113 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; ASÍ COMO EN EL ACUERDO GENERAL 11/2017, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADO EL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2017 EN EL DIARIO DE LA FEDERACIÓN, EN ESTA VERSIÓN PÚBLICA SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA LEGALMENTE COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE ENCUADRA EN ESOS SUPUESTOS NORMATIVOS”.