

**AMPARO EN REVISIÓN 85/2018**  
**QUEJOSA Y RECURRENTE:**  
**QUÁLITAS COMPAÑÍA DE**  
**SEGUROS, SOCIEDAD ANÓNIMA**  
**DE CAPITAL VARIABLE**  
**RECURRENTE ADHESIVA:**  
**PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

**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 de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, [Quálitas Compañía de Seguros, Sociedad Anónima de Capital Variable](#) (en adelante, [Quálitas](#)), por conducto de su apoderado, promovió juicio de amparo en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

**AUTORIDADES RESPONSABLES:**

- 1) Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

- 2) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3) Secretario de Gobernación.
- 4) Director del Diario Oficial de la Federación.
- 5) La Directora de Dictaminación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (en adelante, CONDUSEF).

**ACTOS RECLAMADOS:**

Del Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; del Presidente de la República, del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación, conforme a sus facultades legislativas:

- a) El proceso legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera, y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce; específicamente por lo que hace a la reforma del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (en adelante, Ley de Protección y Defensa)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</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.

De la Directora de Dictaminación de la  
CONDUSEF:

- b) El dictamen técnico de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, dictado en el expediente administrativo \*\*\*\*\*.

La quejosa invocó como preceptos constitucionales violados los artículos 1º, 14, 16, 17, 90 y 104 constitucionales.

**SEGUNDO. Conceptos de violación.** Los conceptos de violación expresados, se sintetizan como sigue:

- **Primero:** Es inconstitucional el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros<sup>2</sup> al **violar los derechos de audiencia, seguridad jurídica y acceso a la justicia.** Contrario a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre que, las facultades conferidas a la CONDUSEF no son funciones jurisdiccionales,

---

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 (sic) 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.

<sup>2</sup> Al respecto agrega que, para analizar su inconstitucionalidad, es pertinente hacer alusión a las normas que conforman al procedimiento conciliatorio ante la CONDUSEF, por lo que, cita los artículos 67, 68, 68 Bis, 69 y 70 de la misma ley y cita la tesis **2a./J. 88/2007** Novena Época; publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; p. 850, de rubro: **“AUDIENCIA. PARA DETERMINAR SI LA LEY RECLAMADA RESPETA ESTA GARANTÍA, DEBE EXAMINARSE EL CONTENIDO DE LAS NORMAS APLICABLES”**

tal numeral se aparta del ámbito administrativo de la conciliación<sup>3</sup> al facultar a la CONDUSEF a emitir un dictamen como título ejecutivo no negociable a favor del usuario; ello, modifica el derecho de las partes para accionar en juicio; y, desvirtúa la naturaleza de un procedimiento conciliatorio.

- Tal precepto faculta a la CONDUSEF a llevar un juicio de incumplimiento de obligaciones de la quejosa en un contrato de seguro y contra su voluntad e impone una determinación jurisdiccional que le afecta derechos procesales y sustantivos sin darle medios de defensa adecuados ante tal acto privativo, pues sólo permite su defensa respecto al monto del título ante instancia judicial, lo que **viola sus derechos de audiencia y acceso a la justicia**.
- Además, **viola el artículo 17 constitucional**, pues la CONDUSEF no es perito en derecho y, no es dable que emita juicios de derecho y fije una obligación cierta, exigible y líquida; ello, sólo corresponde a autoridades jurisdiccionales pero la CONDUSEF ya emitió tal juicio así como tal documento con falta de fundamentación y motivación.
- Dicho dictamen técnico no es título ejecutivo, al no tratar una relación contractual por existencia de una obligación pecuniaria, cierta, líquida y exigible. Para que un documento tenga fuerza ejecutiva, sobre la aceptación del adeudo, debe darse intervención al deudor. Si bien, hay títulos ejecutivos

---

<sup>3</sup> Procedimiento conciliatorio ante la CONDUSEF, que refiere se prevé en los artículos 67, 68, 68 Bis, 69 y 70 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Artículos que el quejoso alude, a fin de ubicar la norma reclamada dentro de su contexto procedimental.

forzoso al no intervenir voluntad del deudor (en diversos procedimientos y bajo sentencia firme) en ellos, se presuponen cumplidas las formalidades esenciales del procedimiento; pero tal dictamen, no es título ejecutivo forzoso sino se basa en la discrecionalidad de la CONDUSEF sobre un derecho a favor de usuarios no corroborado ante formalidades esenciales del procedimiento. Incluso, ya emitido, la Ley de Protección y Defensa no dicta obligación a la CONDUSEF de notificarlo; ello, confirma la falta de intervención de la quejosa.

- Se transforma el derecho del usuario en uno de crédito abstracto con carácter de prueba preconstituida de la acción y sin demostrarse; ello, afecta derechos de la quejosa, pues con el dictamen el usuario accede a una vía sumaria privilegiada, se embargan bienes de la demandada, se limitan excepciones y, el demandado inicia su defensa ya hecho el embargo, lo que es un **acto de imposible reparación**. Así, la CONDUSEF puede afectar o privar su esfera de derechos, lo cual es propio del acto jurisdiccional no administrativo, por ello, **el precepto impugnado viola el artículo 104 fracción II, constitucional**<sup>4</sup>, pues no compete a la CONDUSEF resolver controversias mercantiles.

---

<sup>4</sup> **Artículo 104.** Los Tribunales de la Federación conocerán:

**I.** De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;

**II.** De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado; [...]

- El artículo impugnado no le da derecho a ser oído ante la emisora del dictamen, sólo ante la autoridad judicial, momento donde ya se embargaron bienes. Ello, **transgrede su debida defensa que el artículo 14 constitucional prevé**, pues no puede combatir el alcance del derecho que el juicio ejecutivo contiene, sino sólo la validez del documento. De ahí la **inadecuada oportunidad de defensa**.
- El procedimiento conciliatorio indebidamente modifica sus derechos y provoca que **no se imparta justicia en condiciones de igualdad pues coloca al usuario en ventaja procesal frente a la aseguradora**. Prevé el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que el Estado debe garantizar a los contendientes que acudan a tribunales judiciales, condiciones de plena igualdad; y, ante tal ventaja procesal, **el artículo impugnado viola la Constitución y tratados internacionales**.
- Aun si la aseguradora pudiera ofrecer pruebas previo a la emisión del dictamen, ello no colma la garantía de audiencia ni atenúa la violación del derecho de acceso a la justicia (artículo 17 constitucional), pues a la quejosa no se le puede privar de sus derechos sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, lo que no sucede en el conciliatorio; además, tiene derecho de que se le administre justicia por un tribunal, no por un órgano administrativo que no es perito en derecho.

- **Se afecta su derecho de acceso a la justicia** si los derechos del gobernado tienen afectación definitiva ante una determinación de una autoridad administrativa-conciliadora, que no pueda ser reparada ante la autoridad jurisdiccional<sup>5</sup>.
- El artículo impugnado **vulnera sus derechos de audiencia y acceso a la justicia** pues, la quejosa es una institución de seguros y sus relaciones con sus usuarios se rigen por normas concretas que se contraponen a los alcances del artículo impugnado. Dichas relaciones se consignan en documentos en los que no es factible determinar obligaciones ciertas, líquidas y exigibles, lo que sería condición para considerar la ejecutividad de tales obligaciones. En efecto, las obligaciones entre esas partes se consignan en el contrato y en las pólizas de seguro que se rigen por la Ley Sobre el Contrato de Seguro; y se sujetan a la actualización de una serie de condiciones o eventualidades que imposibilitan la certeza y exigibilidad de los títulos. Al respecto, el artículo 1 de la Ley de Protección y Defensa dicta que la aseguradora se obliga a pagar una prima o suma de dinero, o bien, a resarcir un daño, ante la eventualidad del contrato. Así, en esas relaciones, no existe incondicionalidad de pago y por ende no hay certeza ni exigibilidad de ningún adeudo u obligación.

---

<sup>5</sup> Al respecto, consideró aplicada la tesis 1a./J. 84/2002, de rubro: “**COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EN EL PROCEDIMIENTO INSTAURADO PARA ATENDER LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES DE AQUÉLLOS, NO REALIZA FUNCIONES JURISDICCIONALES, SINO DE MERA CONCILIACIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO**”.

- Por su parte, el artículo impugnado da a la CONDUSEF la facultad de sancionar el supuesto incumplimiento de una obligación derivada de un contrato de seguro y se pronuncie respecto a la certeza, exigibilidad y cuantificación de dicha obligación en el dictamen, el que dota de ejecutividad. Ello, es una incongruencia y una violación a las disposiciones que rigen la actividad en materia de seguros, al ser de explorado derecho, que previo a la determinación sobre el cumplimiento de una obligación debe verificarse la eventualidad o condición a que está sujeta, lo que es competencia exclusiva de los tribunales de derecho. En efecto, tal cuestión debe ser necesariamente materia de prueba en instancia jurisdiccional y no en una instancia conciliatoria de tipo administrativo.
- Es inconstitucional que la CONDUSEF no se someta a arbitraje y, en su lugar, se pronuncie sobre el incumplimiento de las obligaciones de Quálitas y pretenda cuantificarlas en un dictamen como título ejecutivo, aun cuando las relaciones entre aseguradoras y asegurados no son incondicionales<sup>6</sup>. No puede emitirse título ejecutivo en obligaciones sujetas a condiciones o eventualidades inciertas, pues no puede existir certeza de la obligación y, por tanto, no se podría liquidar. Así, el título emitido por la CONDUSEF carecería de ejecutividad ante la falta de exigibilidad y certeza de la obligación.

---

<sup>6</sup> Al respecto, alega que es necesario que se cumplan ciertos requisitos para exigir el pago, entre ellos: que el asegurado cumpla con sus obligaciones, que se demuestre el siniestro y el aviso oportuno a la aseguradora, que no haya falsedad en las declaraciones del asegurado, etc.



- El dictamen emitido por la CONDUSEF versa sobre un contrato o póliza de seguro, de los cuales, la Suprema Corte ha determinado que no son títulos ejecutivos.<sup>7</sup> Asimismo, en dos mil once se reformó el artículo 1391, fracción V, del Código de Comercio para eliminar el contrato o póliza de seguro como título ejecutivo. Así, si donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, es inconstitucional que el artículo impugnado faculte a la CONDUSEF para emitir dictamen con carácter de título ejecutivo relativo a obligaciones derivadas de un contrato de seguro.
- **Segundo.** La CONDUSEF forma parte de la Administración Pública Federal y en términos del **artículo 90 constitucional**,<sup>8</sup> sólo se le pueden conferir atribuciones de la consumación del objeto para el cual fue creada y que no interfieran con las exclusivas que le hayan sido ya otorgadas a otros órganos del poder público, como los tribunales judiciales.

---

<sup>7</sup> Al respecto, cita las consideraciones sustentadas por la Primera Sala en la contradicción de tesis 153/2008-PS, así como la tesis derivada de ésta, de rubro: "**CONTRATO DE SEGURO. LAS PÓLIZAS NO SON TÍTULOS EJECUTIVOS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA VÍA EJECUTIVA MERCANTIL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1391, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO DE COMERCIO)**".

<sup>8</sup> **Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

- **El artículo impugnado prevé un trato distinto o discriminatorio** para reclamaciones menores de 6´000,000 (seis millones) de unidades de inversión, respecto a las que excedan dicha cantidad. En el primer caso, se permite a la CONDUSEF emitir el dictamen que refiere el artículo impugnado, y en el segundo caso no. Ello implica que sólo en controversias mayores a tal cantidad se garantiza el derecho de acceso a la justicia, y de ser menor el monto, **los tribunales de derecho sólo se pronunciarán de la cuantía de la obligación, no de su existencia y exigibilidad.**
- El artículo impugnado prevé otra discriminación al dictar que de emitirse ese dictamen, tendrá carácter de título ejecutivo cuando el monto del asunto sea menor a 100,000 (cien mil) unidades de inversión, en los casos que la reclamación sea contra una aseguradora.
- Tales distinciones descansan en el monto del dinero en disputa, lo que no es justificado y es inconstitucional a la luz del “test de escrutinio estricto”, pues no persiguen ni cumplen una finalidad imperiosa constitucionalmente. **La Constitución busca que cualquier controversia se decidida por tribunales**, y no que las controversias de seguros las resuelvan tribunales al ser cuantiosas y, la CONDUSEF al no serlo.
- Aun si la finalidad de **tal distinción persiguiera un objetivo constitucionalmente importante, como equilibrar las relaciones de las entidades financieras y los usuarios de**

**sus servicios, ésta sería inconstitucional pues no se encuentra vinculada a tal finalidad.** El que los tribunales judiciales sólo conozcan de controversias cuyo monto exceda 100,000 (cien mil) unidades de inversión no alcanza ese equilibrio. Además, tales distinciones no pueden estimarse las medidas menos restrictivas para conseguir tal finalidad ya que el artículo impugnado viola sus derechos a la igualdad y no discriminación, seguridad jurídica, audiencia y acceso a la justicia.

- El legislador aceptó que no es posible, deseable ni justificable que la CONDUSEF resuelva del cumplimiento de contratos de seguro respecto de reclamaciones superiores a 6´000,000 unidades de inversión, ni que emita títulos ejecutivos en favor de asegurados tras fijar el incumplimiento de una obligación contractual en pólizas de seguro que consignent cantidades superiores a 100,000 unidades de inversión. Ello, evidencia que fue injustificado conferirle la facultad de emitir esos títulos, **pues la cuantía no podría justificar constitucionalmente que sólo las controversias entre [Quálitas](#) y sus asegurados cuyo monto exceda 100,000 unidades de inversión sean resueltas de manera adecuada, es decir, por tribunales judiciales.**
- **Tercero.** El artículo impugnado no satisfizo el requisito de debida motivación legislativa. **La emisión de dictámenes con carácter de títulos ejecutivos sólo estaría justificada en la medida que se tratara de una necesidad social que**

**demandara ser tutelada.** Ello, no se puede considerar necesario pues tal facultad pugna con el procedimiento conciliatorio previsto en los artículos 11 y 68 de la propia ley, pues mientras la conciliación se fundamenta en la negociación libre y espontánea entre las partes, la nueva facultad de la CONDUSEF para emitir un dictamen que constituye título ejecutivo es una potestad ilegal que impide que la negociación sea libre y espontánea. Además, **se trata de una cuestión que ya se encuentra regulada y satisfecha en términos de los artículos 1049 al 1080 del Código de Comercio.**

- Incluso, tratándose de títulos ejecutivos, el **Código de Comercio, en sus artículos 1162, 1165, 1166 y 1167 satisface la necesidad social que podría existir para su creación**, al reconocer como medio preparatorio a juicio ejecutivo mercantil que la declaración del deudor o el reconocimiento de un documento puedan constituir título ejecutivo.
- El fortalecimiento de la CONDUSEF no justifica sus facultades de disponer y transformar derechos de las partes; ello, **se reserva a tribunales de derecho.** Si bien hay un interés en que se fortalezca el rol de la CONDUSEF, se debe respetar la Constitución y no emitir regulación que sobrepase el objeto para el que fue concebida.
- **Cuarto.** El artículo impugnado es **contrario al artículo 90 constitucional**; 1º, 2º, 14, 16, 46 y 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 1º de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, pues la facultad de expedir dicho dictamen implica una ventaja procesal para los usuarios; además, **tal disposición no se dirige a lograr el objetivo por el cual fue creada la CONDUSEF**, a saber, proteger derechos e intereses de usuarios de los servicios financieros y procurar la equidad entre usuarios y las instituciones financieras. Así, no es justificado que para lograrlo, se otorgue a la CONDUSEF una facultad jurisdiccional fuera de su competencia y objeto, que sólo pueden hacer los tribunales de derecho. Tampoco es justificado que ello se ejerza en procedimiento conciliatorio que se fundamenta en la negociación libre y espontánea y que no requiere más que la voluntad de las partes para dar solución.

- Esa facultad **transgrede el artículo 90 constitucional** en relación con los numerales 1º, 2º, 14, 16, 46 y 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que conforme a tales disposiciones, **la asignación de facultades a un organismo público descentralizado debe ser coincidente con el objeto para el cual fue creado.**
- Ante el artículo 90 constitucional, la CONDUSEF es incompetente para emitir dictámenes con carácter de títulos ejecutivos; así, se afecta la seguridad jurídica al permitir que los emita; y, se viola el derecho de acceso a la justicia **al ser la CONDUSEF quien imparte justicia** en conflictos suscitados entre asegurados y beneficiarios cuyo monto no exceda de 100,000 unidades de inversión.

- **Quinto, Sexto y Séptimo.** El artículo impugnado **carece de debida motivación legislativa** pues en la exposición de motivos de la reforma al artículo reclamado, el legislador señaló la necesidad de que existan herramientas para lograr equilibrar las relaciones de las entidades financieras con los usuarios de sus servicios, para ello, se facultó a la CONDUSEF para emitir un dictamen con carácter de título ejecutivo. Empero, previo a la reforma **ya existían disposiciones que preveían herramientas para lograr tal equilibrio**, a saber, artículos 4, 5, 11, 68 fracción X y 86 de la Ley de Protección y Defensa, así como 29, 34, 35, 43, 46, 50, 52-Bis-2, 53, 54, 56, 57, 60, 61 a 68, 68 Bis, 81, 92, 111, y 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- Así, antes de emitir el artículo impugnado, las responsables debieron estimar que ya existían esas herramientas y analizar si la sociedad tenía necesidad de que se emitiera esa norma ante otro mecanismo encaminado para el mismo efecto y, **si la medida prevista en tal artículo era necesaria y adecuada para lograr el fin buscado**; lo cual no se cumplió, emitiéndose el artículo 68 Bis impugnado, que es un **ejercicio de regulación sobre una necesidad social ya satisfecha** y que es inadecuado y no idóneo en la medida que disminuye sus derechos fundamentales de la quejosa. Por tanto, tal artículo **viola el artículo 16 constitucional**.
- El artículo impugnado contraría la Constitución pues la emisión de tal dictamen **permite a la CONDUSEF disponer hasta en**

**tres ocasiones de los bienes de la aseguradora**, para asegurar el cumplimiento de una obligación. Además, genera una regulación desproporcionada y ociosa respecto de una necesidad social ya satisfecha para la cual ya existían normas que preveían mecanismos legales que aseguraban el cumplimiento de obligaciones a cargo de las aseguradoras.

- El artículo es inadecuado al **restringir ilegalmente el derecho de la quejosa a defenderse adecuadamente** pues sólo permite que controvierta ante autoridad judicial el monto del supuesto incumplimiento pero **no respeta el derecho fundamental de la quejosa de controvertir el incumplimiento en sí**, lo que rompe con el equilibrio entre usuarios e instituciones financieras.
- Las responsables debieron partir de un análisis de la calidad legal que corresponde al dictamen en relación con las facultades de la CONDUSEF y del espíritu de procedimiento conciliatorio en la Ley de Protección y Defensa. El balance entre los alcances de dicho dictamen y el equilibrio entre aseguradoras y usuarios es indispensable para analizar la idoneidad de la norma, sin embargo, al no realizar tal análisis **se emitió una norma inadecuada al carecer de utilidad y restringir el derecho de defensa de la quejosa**.
- Dicho dictamen no puede ser ejecutivo al no reflejar la voluntad de las instituciones financieras. Ello, en virtud de que la posibilidad de que se configure un dictamen con la

intervención unilateral del usuario, sin la voluntad o aceptación de la institución financiera excluye la posibilidad de que revista ejecutividad. Además, no puede darse tal ejecutividad pues la autoridad no está desarrollando tareas propias del Estado frente a gobernados. En realidad, **el dictamen de la CONDUSEF sólo constituye una opinión que no resulta vinculante ni determina el sentido en el que debe resolverse la controversia judicial que en su caso se inicie.**

- Tal inconstitucionalidad se debe al facultar a la CONDUSEF para prejuzgar sobre la existencia de una obligación que no se dilucidó en procedimiento donde se respetaran formalidades esenciales; ello contraviene el artículo 104, fracción II, constitucional, al ser **la tarea de juzgar sobre el cumplimiento o no de una obligación en materia civil o mercantil únicamente del judicial local o federal**, y no a una autoridad administrativa.
- Se incumple con la debida motivación legislativa al **poner en riesgo el debido ejercicio de la actividad aseguradora**, toda vez que al emitir el título ejecutivo se faculta a los usuarios para acudir a la vía ejecutiva con la consecuencia de que pueden afectarse intereses de la aseguradora mediante un embargo de bienes, que en adición al régimen de reservas obstaculiza el cumplimiento de las obligaciones contraídas frente al público en general.



- La norma impugnada faculta a la CONDUSEF para **emitir un dictamen que constituye título ejecutivo incluso en los casos que las aseguradoras acepten someterse al arbitraje** a que alude la fracción VII del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa y aun si los asegurados no dan su consentimiento, lo cual es inconstitucional al impedir a la aseguradora (destinataria de la norma), prever las consecuencias jurídicas de sus propios actos y permitiendo que los actos u omisiones de terceros (asegurados y beneficiarios), generen la emisión de un título ejecutivo en su contra.
- Así, el artículo impugnado carece de previsibilidad, elemento fundamental de cualquier disposición legal; ello, al **impedir a la aseguradora (Quálitás) saber si una acción u omisión propia será generadora de una consecuencia perjudicial en su contra**, tal como la emisión del dictamen, pues sólo en caso de que ambas partes se sometan al arbitraje se dejará de emitir dictamen con carácter de título ejecutivo.
- Es **inconstitucional el dictamen de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis** emitido por la Directora de Dictaminación de la CONDUSEF, porque no se desprende incumplimiento de la aseguradora, lo que además sería objeto de prueba ante una autoridad jurisdiccional, no administrativa; tampoco se puede emitir un título ejecutivo respecto de obligaciones condicionales, pues no hay certeza ni exigibilidad de la obligación ni se puede liquidar.

**TERCERO. Trámite del juicio de amparo.** En auto de uno de junio de dos mil dieciséis,<sup>9</sup> la Jueza Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, admitió la demanda a trámite con el número \*\*\*\*\* , ordenó dar trámite al incidente de suspensión solicitado, pidió informe justificado a las autoridades responsables, ordenó emplazar a la tercero interesada y señaló fecha para la audiencia constitucional.

Seguido el trámite procesal respectivo, dicho órgano de amparo celebró la audiencia constitucional el dieciséis de agosto de dos mil dieciséis y dictó sentencia en la que **sobreseyó en el juicio** en atención a las siguientes consideraciones:

- De manera oficiosa se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>10</sup> respecto del acto consistente en el dictamen técnico de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis dictado en el expediente administrativo \*\*\*\*\* (sic) pues, no puede estimarse de autoridad para efectos del juicio de amparo.

---

<sup>9</sup> Fojas 130 a 136 del expediente de amparo indirecto \*\*\*\*\*

<sup>10</sup> **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: [...]

**XXIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo: [...]

**II.** La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

- En el caso, la emisión del dictamen técnico fue solicitada por la tercera interesada durante la audiencia de conciliación vinculada al procedimiento, pues al no haber acuerdo conciliatorio solicitó que se dejaran a salvo sus derechos para hacerlos valer en la vía y forma que mejor le conviniera y que se emitiera el dictamen técnico correspondiente.
- Al respecto, la CONDUSEF emitió dictamen en el que dejó a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer según sus intereses y determinó que se advertían elementos suficientes para suponer la procedencia de lo reclamado, por lo que se debía efectuar el pago de la suma asegurada contratada y establecida en el contrato; **sin que hasta ese momento se precisara una cantidad pecuniaria, líquida, cierta y exigible que pudiera hacerse efectiva.**
- Señaló que sobre un tema similar se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 319/2012, donde concluyó que el acuerdo que declara improcedente la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, fracción VII, 68 bis y 68 bis 1, de la Ley de Protección y Defensa, no es impugnabile a través del juicio de amparo, de donde derivó la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 146/2012.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Corresponde a la tesis 2a./J. 146/2012 (10a.), de la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 2, página 1050, cuyo rubro y texto son: “**COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE**”

- Preciso que aun cuando el texto del artículo 68 bis de la ley indicada era diferente cuando se emitió el criterio de la Segunda Sala, ya que fue reformado el 10 de enero de 2014; para esa juzgadora, el tema toral en estudio subsistía en los mismos términos que analizó la Suprema Corte, porque en el dictamen de CONDUSEF, se dice que hay elementos suficientes para suponer la procedencia de una obligación pecuniaria identificada con la suma asegurada y establecida en el contrato; tal actuación deriva de un procedimiento en el que las partes decidieron sujetarse a un arbitraje sin haberlo logrado, de modo que dicho dictamen carece de las características propias de un acto de autoridad, es decir, unilateral, imperativo y coercible.<sup>12</sup>
- Si bien es cierto que el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa, reformado en dos mil catorce, señala que el dictamen técnico rendido por la CONDUSEF puede tener el carácter de título ejecutivo, ello sólo es así en los casos que consigna una obligación contractual, incumplida, cierta, exigible, pecuniaria y líquida, siempre que se emita en

---

**LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.-** Los artículos citados establecen que la Comisión Nacional podrá emitir un dictamen técnico -en los casos en que resulte procedente- cuando, agotada la conciliación, las partes no se sometan al arbitraje. Ahora bien, dicho dictamen no forma parte del procedimiento de conciliación, pues la facultad de emitirlo surge ante la falta de acuerdo conciliatorio, además, porque de las aludidas disposiciones legales se advierte que aquél es sólo una opinión técnico-jurídica desprovista de los atributos que definen al acto de autoridad, pues a través de ésta la Comisión no desarrolla tareas propias del Estado frente a los gobernados que afecten derechos e impongan obligaciones, esto es, se trata de una prueba preconstituida que puede aportarse a juicio, quedando sujeta a las reglas propias de la valoración de pruebas y que no determina por sí sola la procedencia de lo reclamado; de ahí que el acuerdo que declara improcedente su emisión no es impugnabile a través del juicio de amparo indirecto.”

<sup>12</sup> Foja 251 del expediente del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*

asuntos cuya cuantía es inferior al equivalente en moneda nacional a cien mil unidades de inversión, tratándose de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro.

- Que por ello, insistía esa juzgadora en que **el dictamen técnico impugnado no constituye un acto de autoridad en sí mismo, sino sólo una opinión técnica que no resulta vinculante ni determina el sentido en el que debe resolverse la controversia judicial que se instaure. Así pues, se trata de una prueba preconstituida de un crédito exigible ante la autoridad judicial, la que deberá determinar con las demás pruebas ofrecidas por los sujetos en la controversia, la existencia y consecuente ejecución de la obligación pecuniaria, cierta, exigible y líquida.**<sup>13</sup>
- Aunque la CONDUSEF puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, tal supuesto únicamente se actualiza cuando con su actuar crea, modifica o extingue de manera unilateral situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de algún gobernado, que se originan en una relación de supra a subordinación, como lo sería cuando la comisión impone multas, sanciones o dicta resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos que tramita. Sin embargo, ello no puede ocurrir en un procedimiento conciliatorio, en el

---

<sup>13</sup> Foja 251, vuelta, del expediente del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*

que las partes pueden optar o no por resolver conflictos mediante la conciliación.

- Por lo tanto, es dable concluir que **el dictamen técnico no incide sobre derechos de la sociedad quejosa en su calidad de gobernado en relación con la autoridad que señaló como responsable, ya que no ejerció un poder público que haya afectado su esfera jurídica de manera unilateral. Por lo que debe sobreseerse en el juicio.**
- La determinación debe hacerse extensiva al artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; ya que cuando se promueve amparo en contra de una disposición de carácter general con motivo de su primer acto de aplicación, no puede desvincularse el estudio de la norma respecto a su aplicación, que en este caso es el dictamen técnico reclamado respecto al cual se decretó el sobreseimiento.

#### **CUARTO. Interposición del recurso de revisión.**

Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión en escrito presentado el uno de septiembre de dos mil dieciséis ante el juzgado del conocimiento<sup>14</sup> e hizo valer como agravios:

- La CONDUSEF sí reúne los requisitos necesarios para ser considerada autoridad responsable, puesto que:

---

<sup>14</sup> Foja 3 del cuaderno del recurso de revisión RA-\*\*\*\*\*.

- i) Dictó un acto que creó situaciones jurídicas, es decir, el dictamen de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, con motivo del cual se podría entablar un juicio en su contra, ya que dicho documento tiene carácter de título ejecutivo en términos del artículo 1391, fracción IX, del Código de Comercio, y de ser así, trae aparejada ejecución.
- ii) El dictamen emitido por la CONDUSEF es unilateral y obligatorio, pues de lo contrario se le hubiera dado vista para controvertir su alcance y valor jurídico.
- iii) Aunque **con la opinión técnica parecería que no se afectan los derechos de la inconforme**, se afectan sus derechos, toda vez que dicho dictamen **no sólo es prueba preconstituida, sino que tiene el carácter de título ejecutivo**, el que no necesariamente se tiene que vincular con otros medios probatorios.
- iv) Las determinaciones de la CONDUSEF tienen su fundamento en el artículo 68 bis de la Ley de Protección y Defensa, de modo que su actuar está previsto en una norma general. La CONDUSEF está en un plano de supra a subordinación respecto a lo quejosa, ya que tiene la facultad de imponer sanciones con motivo de los hechos que se susciten en el procedimiento.
- v) Es infundado que el dictamen técnico no sea impugnabile a través del juicio de amparo y que solo sea una opinión técnica-jurídica, toda vez que **la jurisprudencia en que se basa la**

**Juez de Distrito<sup>15</sup> fue emitida con anterioridad a la reforma del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa, cuando sólo implicaba una opinión técnico-jurídica sin que se impusieran obligaciones ni se afectaran derechos; en tanto que ahora, cuando dicho dictamen cumple ciertos requisitos ya no es una sola opinión técnica, sino que tiene el carácter de título ejecutivo, de modo que se aparta de la función de la conciliación y juzga sobre el incumplimiento de obligaciones contenidas en un contrato de seguro por parte de una aseguradora.**

- vi) Así pues, la posibilidad de defenderse en contra de dicho dictamen es únicamente respecto al monto del título ejecutivo, lo que viola los derechos fundamentales de audiencia y acceso a la justicia.
- vii) No se debe de perder de vista que los títulos ejecutivos tienen carácter de prueba preconstituida, y que pueden servir de documento base de la acción, sin que se tengan que vincular con otros medios probatorios. Lo anterior desvirtúa el procedimiento conciliatorio en el que no se debe emitir un pronunciamiento con fuerza ejecutoria de sentencia judicial, ya que dicho procedimiento no tiene por objeto declarar la existencia de un derecho o de una obligación, sino conciliar a las partes.

---

<sup>15</sup> “COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”. Tesis: 2a./J. 146/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIV, noviembre de 2012, tomo 2, pág. 1050.



- viii) Además, para valorar si hay afectación a los derechos de la quejosa se tiene que tomar en cuenta que con el dictamen técnico el usuario tiene acceso a una vía privilegiada en la que se practica embargo sobre bienes de la demandada y se limitan las excepciones que puede oponer.
- ix) Por otro lado, la Suprema Corte ya ha resuelto que las pólizas de seguro no tienen carácter de título ejecutivo, ya que el adeudo que contienen no es cierto, líquido y exigible, pues está sujeto a ciertas condiciones<sup>16</sup>.
- x) Así pues, **es inadecuado e ilegal pretender dotar de carácter ejecutivo a un dictamen que por su naturaleza sólo constituye una opinión técnica basada en la petición del usuario**, sin que intervenga la voluntad de las instituciones financieras.

**QUINTO. Remisión al Tribunal Colegido en Turno.** Por acuerdo de dos de septiembre de dos mil dieciséis,<sup>17</sup> la Juez Séptimo de Distrito en materia Administrativa en la Ciudad de México, tuvo por interpuesto el citado recurso y el siete del mismo mes ordenó su remisión al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno para su conocimiento.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Al respecto, cita la tesis 1a./J. 90/2009, de rubro: **“CONTRATO DE SEGURO. LAS PÓLIZAS NO SON TÍTULOS EJECUTIVOS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA VÍA EJECUTIVA MERCANTIL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1391, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO DE COMERCIO)”**.

<sup>17</sup> Foja 278 del expediente de amparo indirecto \*\*\*\*\*

<sup>18</sup> Foja 280 del expediente de amparo indirecto \*\*\*\*\*

Mediante auto de veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis<sup>19</sup>, el Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió el recurso de revisión a trámite y lo registró con el número RA-\*\*\*\*\*.

El tres de octubre de dos mil dieciséis,<sup>20</sup> el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través de su delegado, interpuso recurso de revisión adhesiva. El cinco de octubre 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, el magistrado ponente emitió dictamen para que se diera vista al recurrente con la posible actualización de una causa de improcedencia (en términos de lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley de Amparo),<sup>21</sup> por lo que una vez llevada a cabo y recibidas las manifestaciones de la inconforme, en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis,<sup>22</sup> el tribunal colegiado dictó resolución en la que modificó la resolución impugnada y levantó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, con excepción del relativo a los actos consistentes en el refrendo y publicación de la disposición

---

<sup>19</sup> Foja 30 del cuaderno del recurso de revisión RA-\*\*\*\*\*.

<sup>20</sup> Foja 40 del cuaderno del recurso de revisión RA-\*\*\*\*\*.

<sup>21</sup> Foja 76 del cuaderno del recurso de revisión RA-\*\*\*\*\*.

<sup>22</sup> Fojas 114 a 130 del toca de amparo en revisión RA-\*\*\*\*\*.

reclamada. En su sentencia, expuso las siguientes consideraciones:

- En primer término, refirió que son inoperantes los **agravios de la revisión adhesiva** (primero y segundo)<sup>23</sup> relativos a señalar que los argumentos de queja de la revisión principal sólo reiteran los conceptos de violación y no combaten las consideraciones del fallo recurrido; ello se dice, porque la finalidad de la revisión adhesiva es robustecer las consideraciones de la sentencia recurrida, mas no calificar los agravios de la revisión principal.
- En relación con el agravio de la revisión principal, señalo que el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa fue reformado el diez de enero de dos mil catorce. Previo a ello, dicho precepto establecía la posibilidad de emitir un dictamen que consistía sólo en una opinión técnica cuya valoración estaría a cargo de la autoridad judicial, la que sería competente para determinar si existían o no obligaciones incumplidas, así como el valor de éstas. Sin embargo, **con posterioridad a esa reforma, el dictamen constituye un título ejecutivo no negociable que contiene una obligación incumplida, cierta, exigible y líquida.**
- De acuerdo con los artículos 1391, fracción IX, y 1392, párrafo primero, del Código de Comercio, el dictamen emitido en términos del artículo 68 Bis de tal ordenamiento es un

---

<sup>23</sup> Página 7 de la sentencia del recurso de revisión RA-\*\*\*\*\* de fecha veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.

documento que trae aparejada ejecución, por lo que basta la promoción de una demanda para que la autoridad judicial dicte un auto en el que se requiera el pago y de no hacerse se embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda, gastos y costas. De este modo, el dictamen no está sujeto a valoración previa por la autoridad judicial, sino que es apto por sí mismo para fundar la acción ejecutiva mercantil y hacer efectivas las obligaciones a cargo de la institución financiera.

- En el caso, la autoridad responsable emitió un dictamen técnico con fundamento en el artículo reclamado ya reformado y determinó que la institución financiera incumplió la obligación contenida en el contrato de seguro relativo a la póliza exhibida, cuya suma asegurada es la que se debió pagar al usuario. Esto es, **determinó la existencia de una obligación contractual incumplida, cierta, líquida y exigible; cuyo monto es inferior al previsto en la propia hipótesis legal.**
- Por lo tanto, no se actualiza la causa de improcedencia señalada por el juez, toda vez que en términos del artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo, la Directora de Dictaminación sí es autoridad responsable para efectos del juicio de amparo puesto que mediante el dictamen reclamado creó una situación jurídica específica a cargo de la quejosa, consistente en determinar, mediante un título ejecutivo no negociable, la existencia de una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida.

- Contrario a lo señalado en la sentencia recurrida, no es aplicable la tesis 2a./J. 146/2012 (10a.)<sup>24</sup>, ya que se refiere a los artículos 68, fracción VII, 68 Bis y 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa, **antes de ser reformados, cuya modificación es trascendental puesto que incide sobre el carácter del dictamen técnico**. Por lo que estimó fundado el agravio examinado.
- Por otro lado, el tribunal colegiado analizó la causa de improcedencia formulada por la Directora de Dictaminación de la CONDUSEF al rendir el informe justificado, relativa a que no se afecta el interés jurídico de la quejosa (artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo). El que calificó como infundado con base en que el dictamen constituye un título ejecutivo no negociable porque determina la existencia de una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida que pesa a cargo de la quejosa y limita su esfera jurídica, otorgando el interés jurídico para combatirla en amparo.
- Enseguida, el tribunal colegiado expuso que se actualizó la causa de improcedencia del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción III, de la Ley de Amparo, respecto de los actos atribuidos al **Secretario de**

---

<sup>24</sup> De rubro: “COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”.

**Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación**, ya que de la demanda no se advierte que la quejosa haya atribuido algún vicio al refrendo y a la publicación del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa.

- Como corolario de lo anterior, por mayoría de votos, señaló que procedía **levantar el sobreseimiento por la Jueza de Distrito**; y como se cuestionó la constitucionalidad del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa, lo procedente era **remitir el asunto a la Suprema Corte** de Justicia de la Nación, ya que se trata de un ordenamiento federal, no existe jurisprudencia sobre el tema y tampoco existen precedentes del Pleno o de las Salas al respecto.
- En los puntos resolutivos modificó la recurrida; sobreseyó en el juicio respecto del refrendo y publicación del artículo 68 bis de la Ley de Protección y Defensa impugnada y declaró la incompetencia de ese tribunal para conocer del problema de constitucionalidad de la ley, ordenando la remisión de los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**SEXTO. Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación \*\*\*\*\***. Recibidos los autos, por auto de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis,<sup>25</sup> 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,

---

<sup>25</sup> Fojas 63 a 65 del toca del amparo en revisión 85/2018.

**así como de la adhesión al recurso de revisión principal** que formuló la delegada del Presidente de la República. Por ende, se remitió el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal y se turnó para su estudio al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea bajo el toca \*\*\*\*\*.

Seguidos los trámites, en sesión del día veintiocho de junio de dos mil diecisiete, esta Primera Sala dictó resolución del recurso cuyos puntos medulares fueron los siguientes:

- El asunto debe devolverse al Tribunal Colegiado del conocimiento pues no analizó la causal de improcedencia y sobreseimiento que el delegado de la autoridad responsable, Presidente de la República, hizo valer en su recurso de revisión adhesiva; de la cual, debe existir decisión previa conforme a las facultades que le han sido delegadas.
- Toda vez que el estudio y la resolución de todos los motivos de sobreseimiento y causas de improcedencia es previo y preferente al fondo de la cuestión planteada, se devolvieron autos al referido Tribunal Colegiado de Circuito, a fin de que resuelva lo que en derecho corresponda de dicha causa de improcedencia; y sólo en caso de que llegara a desestimarla, así como de que no exista ningún otro motivo que impida el análisis de constitucionalidad planteado, reserve jurisdicción a este Alto Tribunal, enviándole los autos relativos.

**SEXTO. Cumplimiento.** En acuerdo de diez de noviembre de dos mil diecisiete<sup>26</sup>, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito: tuvo por devueltos los autos originales del recurso de revisión \*\*\*\*\*; registró el asunto como reingreso; se avocó nuevamente del conocimiento del recurso de revisión y de la revisión adhesiva de mérito; y remitió testimonios de la aludida resolución dictada por esta Suprema Corte al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.

Posteriormente, hizo lo anterior del conocimiento de las partes para los efectos legales conducentes con copia de la resolución de la primera Sala.

Seguidos los trámites, en sentencia de once de enero de dos mil dieciocho, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se pronunció una vez más en el amparo en revisión 306/2016 en el que se resolvió la siguiente:

- a) Primero señaló que: **i)** la juez de distrito sobreseyó a pues la CONDUSEF no ejerce atribuciones de autoridad para efectos del juicio de amparo, al ser el dictamen reclamado una opinión técnica sin efectos vinculatorios en la que se dejaron a salvo los derechos del reclamante para hacerlos valer en la vía y forma conducentes; **ii)** en contra, en la revisión principal se dijo que el carácter de la CONDUSEF sí es de autoridad para efectos del juicio de amparo pues emite un dictamen que es título ejecutivo; y, **iii)** el Presidente de la República en el tercer

---

<sup>26</sup> Foja 176 a 177 del expediente RA-\*\*\*\*\*



agravio de la revisión adhesiva como causal de improcedencia adujo la advertida por esta Suprema Corte. Al respecto estimó:

- Los argumentos de la recurrente principal y la adhesiva están relacionados, pues mientras una alega que el dictamen de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis satisface los requisitos para ser título ejecutivo, la otra aduce lo contrario.
- Abordó en conjunto tales planteamientos y sostuvo: *i)* de los artículos 68 bis y 68 bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros advirtió del primero, que al no someterse las partes a arbitraje, la comisión podrá emitir dictamen en favor del usuario, a saber, título ejecutivo no negociable y que, para emitirlo, la cuantía del asunto debe ser inferior a seis millones de unidades de inversión respecto de instituciones de seguro, quienes sólo podrán controvertir ante autoridad judicial su monto; y, del segundo, los datos del dictamen; *ii)* el 68 bis se reformó<sup>27</sup> y el texto antes de la reforma prevé que tal dictamen era una opinión técnica sujeta a revisión y valoración judicial y, tras la reforma fue título ejecutivo no negociable; *iii)* De los artículos 1391 fracción IX y 1392 párrafo primero del Código de Comercio dijo que, tal dictamen trae aparejada ejecución y es apto para fundar la acción ejecutiva mercantil para requerir al demandado el pago consignado y, de no hacerlo, se embarguen bienes suficientes para cubrirlo, gastos y las costas; y, además no se sujeta a

---

<sup>27</sup> En decreto publicado el diez de enero del dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

valoración previa de la autoridad judicial, pues por sí mismo es apto para fundar la acción ejecutiva mercantil y hacer efectivo lo ahí fijado.

- Así, contrario a lo dicho por el Presidente de la República, la dictaminadora fijó la existencia de una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, de suerte que el dictamen reclamado satisface el requisito para ser considerado título ejecutivo; además, se cumple el requisito de cuantía; y, conforme al artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo, la Directora de Dictaminación es autoridad responsable para efectos del amparo, pues con el dictamen reclamado, creó una situación jurídica específica a cargo de la quejosa<sup>28</sup>. Con lo expuesto, la causa de improcedencia del Presidente de la República es infundada; y, el argumento de la recurrente principal evidencia la ilegalidad del sobreseimiento decretado.

- b) Abordó los agravios primero y segundo de la revisión adhesiva, donde la autoridad afirmó que aducido en el recurso principal es inoperante al sólo reiterar lo alegado en amparo y no controvertir las consideraciones del fallo recurrido. Ello, lo desestimó al ser la finalidad de la revisión adhesiva robustecer las consideraciones del fallo recurrido, y no, calificar los agravios del recurso principal.

---

<sup>28</sup> Agrega que, contrario a lo establecido en la sentencia recurrida, no es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 antes citada, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, ya que se refiere a los artículos 68, fracción VII, 68 bis y 68 bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, antes de ser reformados, siendo que, como quedó visto, dicha modificación es de trascendental relevancia al incidir sobre el carácter del dictamen relativo. Así se advierte de la página 23 de la sentencia RA-\*\*\*\*\* de once de enero de dos mil dieciocho.

- c) Analizó las causas de improcedencia propuestas cuyo estudio omitió la juez de amparo<sup>29</sup>, las cuales determinó que, se apoyaron en la premisa de que el dictamen reclamado sólo era una opinión técnico jurídica y no un título ejecutivo. No obstante, como se explicó sí tiene la naturaleza de título ejecutivo. Así, al ser equivocada la premisa en que se apoyaron, son infundadas.
- d) Agotado lo anterior, del estudio oficioso de la demanda, advirtió la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con 108, fracción III, respecto de los actos atribuidos al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación siendo procedente **sobreseer** al respecto.
- e) Finalmente, sobre el cuestionamiento de constitucionalidad del artículo 68 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, al encontrarse impedido para resolver, procedió a **remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación**.

**SEXTO. Recurso de revisión 85/2018.** Recibidos los autos, por acuerdo de seis de febrero de dos mil dieciocho<sup>30</sup>, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación primeramente al estimar que el Tribunal Colegiado del

---

<sup>29</sup> De la Directora de Dictaminación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la actualización del artículo 61, fracción XII, de la ley de la materia; y, Del Presidente de la República, al aducir que el juicio es improcedente respecto del artículo 68 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Así se advierte de las páginas 24 y 25 de la sentencia de amparo en revisión RA-\*\*\*\*\* de once de enero de dos mil dieciocho.

<sup>30</sup> Fojas 55 a 57 del toca del amparo en revisión 85/2018.

conocimiento se pronunció de la causal de improcedencia invocada por el Presidente de la República la que concluyó infundada así como de diversas causales de improcedencia acordó que este Alto tribunal asumía su competencia **para conocer del recurso de revisión** que hizo valer la parte quejosa, **así como de la adhesión al recurso de revisión principal** que formuló la delegada del Presidente de la República. Por ende, ordenó remitir el expediente bajo el toca **85/2018** a su Primera Sala y turnó el asunto para su estudio al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea al designarle relator en el diverso amparo en revisión \*\*\*\*\*.

**SÉPTIMO. Avocamiento del recurso en la Primera Sala.**

Por acuerdo de ocho de marzo de dos mil dieciocho<sup>31</sup>, la Presidenta 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;<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Foja 80 del toca del amparo en revisión 85/2018.

<sup>32</sup> 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

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 la recurrente en su demanda de amparo alegó la inconstitucionalidad del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

**SEGUNDO. Oportunidad.** Resulta innecesario estudiar si el **recurso de revisión** resulta oportuno, en virtud de que el Tribunal Colegiado ya analizó dicho presupuesto procesal,<sup>33</sup> al estimar que el recurso es oportuno.

**TERCERO. Agravios de la revisión adhesiva.** Los agravios de la revisión adhesiva interpuesta por el delegado del **Presidente de la República** fueron analizados por el Tribunal Colegiado el primero, segundo y tercero; órgano que los desestimó.

En los agravios cuarto a décimo, se refiere la recurrente adhesiva al fondo del amparo en el sentido de que el artículo 68 bis impugnado no es inconstitucional, por no vulnerar los

---

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 registró por la Ley de Amparo vigente.

<sup>33</sup> Foja 196 del cuaderno de amparo en revisión RA-\*\*\*\*\*.

derechos de fundamentación y motivación, audiencia, seguridad jurídica, acceso a la justicia (y por razón de cuantía), igualdad, ni del artículo 90 de la Constitución General.

**CUARTO.- Estudio.** De manera preliminar y por motivos técnicos, esta Sala estima que previo a examinar los conceptos de violación relativos a la inconstitucionalidad del artículo 68 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, **es necesario que se agote el análisis de los agravios de la revisión adhesiva** interpuesta por la Presidencia de la República.

En esa tesitura se recapitula, los agravios primero a tercero de la revisión adhesiva ya fueron desestimados por el tribunal colegiado que previno en el conocimiento de la revisión. Por lo que sólo restaría decidir respecto de los agravios **cuarto a décimo<sup>34</sup> del escrito correspondiente, los que resultan inoperantes**, porque lejos de exponer argumentos tendentes a reforzar o a confirmar **la decisión de sobreseer en el juicio**, o de combatir consideraciones que, en principio, no le afectaban por haberse sobreseído en el juicio, pero de prosperar los agravios de la revisión principal contra esa decisión, podrían subsistir, perjudicándole de modo definitivo.<sup>35</sup> Se concretan en **cuestiones**

---

<sup>34</sup> Fojas 48 vuelta a 64 del toca de revisión \*\*\*\*\*, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Cuyo contenido esencial es que el precepto impugnado cumple con los principios de fundamentación y motivación que prevé el artículo 16 de la Constitución (cuarto); no viola audiencia (quinto); no viola seguridad jurídica (sexto y séptimo); no viola acceso a la justicia (octavo);

<sup>35</sup> Es aplicable para el caso, en lo conducente, por analogía de razón, y con la **aclaración de que el Ministro aquí ponente, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, votó en contra del criterio**

**sobre el fondo del amparo indirecto**, en cuanto a que el artículo 68 bis impugnado no es inconstitucional, por no vulnerar los derechos de fundamentación y motivación, audiencia, seguridad jurídica, acceso a la justicia (y por razón de cuantía), igualdad, ni del artículo 90 de la Constitución General.<sup>36</sup>

En tal virtud, dado lo ineficaz de los agravios de la revisión adhesiva, debe declararse infundada y **se examinan a continuación los conceptos de violación que son competencia de esta Sala.**

Los **conceptos de violación**, en lo que es competencia de esta Primera Sala, son **infundados e inoperantes**; como se expone a continuación.

---

**contenido en la tesis**, el precedente P./J. 28/2013 (10a.), publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 7, cuyo rubro y texto son: **“REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE.-** La subordinación procesal de la adhesión al recurso de revisión, evidencia que su finalidad es otorgar a la parte que obtuvo resolución favorable la oportunidad de defensa ante su eventual impugnación, de modo que el órgano revisor pueda valorar otros elementos de juicio que, en su caso, le permitan confirmar el punto decisorio que le beneficia. En ese sentido, los agravios formulados por la parte que se adhirió al recurso de revisión, deben constreñirse a impugnar las consideraciones del fallo recurrido que, en principio, no le afectaban por haber conseguido lo que pretendía, pero que, de prosperar los agravios formulados contra el resolutive que le beneficia, podrían subsistir, perjudicándole de modo definitivo; de ahí que deben declararse inoperantes los agravios enderezados a impugnar las consideraciones que rigen un resolutive que le perjudica, en tanto debió impugnarlas a través del recurso de revisión, que es el medio de defensa específico previsto en la Ley de Amparo para obtener la revocación de los puntos decisorios de una resolución que causa perjuicio a cualquiera de las partes.”

<sup>36</sup> Así se lee en las fojas 48 vuelta a 64 vuelta del toca de revisión \*\*\*\*\*, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**A.- Indebida motivación legislativa, medida innecesaria y desproporcional.**

En primer término se estima conveniente examinar los conceptos de violación que proponen la inconstitucionalidad del precepto con base en una indebida motivación legislativa, y porque la medida resulta innecesaria y desproporcional.

La quejosa hace valer que el artículo 68 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, es inconstitucional porque el acto de emisión carece de motivación legislativa, toda vez que la quejosa considera que:

- La Suprema Corte ha considerado que la debida motivación tratándose de actos legislativos, sólo puede respetarse si se regulan relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente tuteladas. Pero en el caso estima que no era necesaria la medida consistente en que la CONDUSEF emita dictámenes que tengan el carácter de títulos ejecutivos en favor de los usuarios de servicios financieros. Pues en relación con los títulos ejecutivos, el Código de Comercio (artículos 1162, 1165, 1166 y 1167)<sup>37</sup> ya satisface la necesidad social de

---

<sup>37</sup> “**Artículo 1162.-** Puede prepararse el juicio ejecutivo, pidiendo al deudor confesión judicial bajo protesta de decir verdad, para lo cual el juez señalará día y hora para la comparecencia. En este caso el deudor habrá de estar en el lugar del juicio cuando se le haga la citación, y ésta deberá ser personal, expresándose en la notificación el nombre y apellidos del promovente, objeto de la diligencia, la cantidad que se reclame y el origen del adeudo, además de correrle traslado con copia de la solicitud respectiva, cotejada y sellada.”

“**Artículo 1165.-** El documento privado que contenga deuda líquida y sea de plazo cumplido, permitirá al acreedor, promover medios preparatorios a juicio, exhibiendo el documento al juez a quien se le hará saber el origen del adeudo, solicitándole que ordene el reconocimiento de la firma, monto del adeudo y causa del mismo.- Para tal fin, el juez ordenará al actuario o executor que se apersona en el domicilio del deudor para que se le requiera que bajo protesta de decir verdad, haga reconocimiento de su firma, así como del origen y monto del adeudo, y en el mismo acto se entregue cédula de notificación en que se encuentre transcrita la orden del juez, así como copia



creación de títulos ejecutivos, al reconocer como medio preparatorio al juicio ejecutivo, que la declaración del deudor o el reconocimiento de un documento ante la presencia judicial o de fedatario público pueden constituir título ejecutivo.<sup>38</sup>

---

simple cotejada y sellada de la solicitud.- De no entenderse la diligencia personalmente con el deudor cuando se trate de persona física o del mandatario para pleitos y cobranzas o actos de dominio tratándose de personas morales o del representante legal, en otros casos, el actuario o ejecutor se abstendrá de hacer requerimiento alguno, y dejará citatorio para que ese deudor, mandatario o representante legal, lo espere para la práctica de diligencia judicial en aquellas horas que se señale en el citatorio, la que se practicará después de las seis y hasta las setenta y dos horas siguientes. También el actuario o ejecutor podrá, sin necesidad de providencia judicial, trasladarse a otro u otros domicilios en el que se pueda encontrar el deudor, con la obligación de dejar constancia de estas circunstancias. Si después de realizadas hasta un máximo de cinco búsquedas del deudor éste no fuere localizado, se darán por concluidos los medios preparatorios a juicio, devolviéndose al interesado los documentos exhibidos y dejando a salvo sus derechos para que los haga valer en la vía y forma que corresponda.- Cuando fuere localizado el deudor, su mandatario o representante, e intimado dos veces rehúse contestar si es o no es suya la firma, se tendrá por reconocida, y así lo declarará el juez.- Cuando reconozca la firma, más no el origen o el monto del adeudo, el actuario o ejecutor lo prevendrá para que en el acto de la diligencia o dentro de los cinco días siguientes exhiba las pruebas documentales que acredite su contestación. De no exhibirse, el juez lo tendrá por cierto en la certeza de la deuda señalada, o por la cantidad que deje de acreditarse que no se adeuda, al igual que cuando reconozca la firma origen o monto del adeudo.- Cuando el deudor desconozca su firma se dejarán a salvo los derechos del promovente para que los haga valer en la vía y forma correspondiente pero de acreditarse la falsedad en que incurrió el deudor, se dará vista al Ministerio Público.- Lo mismo se hará con el mandatario o representante legal del deudor que actúe en la misma forma que lo señalado en el párrafo anterior.- Cuando se tenga por reconocida la firma o por cierta la certeza de la deuda, se ordenará la expedición de copias certificadas de todo lo actuado a favor del promovente y a su costa.- El actor formulará su demanda en vía ejecutiva, ante el mismo juez que conoció de los medios preparatorios acompañando la copia certificada como documento fundatorio de su acción, copias simples de éstas y demás que se requieran para traslado al demandado, y se acumularán los dos expedientes y en su caso se despachará auto de ejecución.- Cuando se despache auto de ejecución, se seguirá el juicio en la vía ejecutiva como marca la ley para los de su clase.- La resolución que niegue el auto de ejecución será apelable en ambos efectos y, en caso contrario, se admitirá en el efecto devolutivo de tramitación inmediata.”

“**Artículo 1166.-** Puede hacerse el reconocimiento ante notario o corredor, ya en el momento de su otorgamiento o con posterioridad, de aquellos documentos que se hubieren firmado sin la presencia de dichos fedatarios, siempre que lo haga la persona directa obligada, su representante legítimo o su mandatario con poder bastante.- El notario o corredor harán constar el reconocimiento al pie del documento mismo, asentando si la persona que lo reconoce es el obligado directo, o su apoderado y la cláusula relativa del mandato o el representante legal, señalando también el número de escritura y fecha de la misma en que se haga constar el reconocimiento.- Los documentos así reconocidos también darán lugar a la vía ejecutiva.”

“**Artículo 1167.-** Si es instrumento público o privado reconocido o contiene cantidad líquida, puede prepararse la acción ejecutiva siempre que la liquidación pueda hacerse en un término que no excederá de nueve días.”

<sup>38</sup> Páginas 64 y 69 de la demanda de amparo respectiva.

- Los emisores de las normas generales deben realizar un balance cuidadoso entre los elementos que consideran como requisitos necesarios para la emisión de una norma o la realización de un acto y los fines que se pretenden alcanzar, realizando una justificación sustantiva, expresa objetiva y razonable de los motivos por los que se determinó la emisión del acto legislativo.
- Deben emitirse derivado de un previo escrutinio estricto de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa, pues requieren de una justificación que venza la presunción de inconstitucionalidad; la norma debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad para la cual fue creada; la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad pretendida por el legislador.
- La exposición de motivos de la iniciativa de reforma de la que derivó el precepto impugnado, pretende sustentar la medida en la necesidad de buscar un equilibrio efectivo en las relaciones entre usuarios y las instituciones financieras, pero ya se preveían en la ley diversas herramientas para lograr ese equilibrio, como es el caso de los artículos 4º, 5º, 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, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 68 Bis, 81, 82, 92, 111 y 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Expone que tales disposiciones revelan que las Instituciones de Seguros: son de acreditada solvencia e innecesaria garantía de obligaciones por contratos de seguro; están obligadas a constituir reservas técnicas sobre obligaciones pendientes de cumplir, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los asegurados (artículo 68, fracción X, de la ley protectora de usuarios<sup>39</sup>); los jueces

---

<sup>39</sup> “**Artículo 68.-** La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:.. “X. Concluidas las audiencias de conciliación y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo se levantará el acta respectiva. En el caso de que la Institución Financiera no

tienen facultad para iniciar un procedimiento coactivo de remate de valores propiedad de las aseguradoras para realizar el pago a las personas en cuyo favor se hubieren dictado sentencias; cuando las aseguradoras y los usuarios no lleguen a un acuerdo en el proceso conciliatorio, la CONDUSEF debe ordenar a las Instituciones la constitución de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cubrir, la que además será obligatoria en el caso de que se emita el dictamen del artículo 68 Bis de la ley protectora de usuarios.

- Con la medida, implícitamente se permite disponer hasta en tres ocasiones de los bienes de una aseguradora, que es ente de acreditada solvencia, para asegurar el cumplimiento de una sola obligación. Además, acorde con el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros,<sup>40</sup> los asegurados pueden disponer de los bienes

firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar la negativa.- Adicionalmente, la Comisión Nacional ordenará a la Institución Financiera correspondiente que registre el pasivo contingente totalmente reservado que derive de la reclamación, y dará aviso de ello a las Comisiones Nacionales a las que corresponda su supervisión.- En el caso de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, la orden mencionada en el segundo párrafo de esta fracción se referirá a la constitución e inversión conforme a la Ley en materia de seguros, de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no deberá exceder la suma asegurada. Dicha reserva se registrará en una partida contable determinada.- En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, el registro contable podrá 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 conforme a esta Ley.- El registro del pasivo contingente o la constitución de la reserva técnica, según corresponda, será obligatoria para el caso de que la Comisión Nacional emita el dictamen a que hace referencia el artículo 68 Bis de la presente Ley. Si de las constancias que obren en el expediente respectivo se desprende, 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.”

<sup>40</sup> “N. DE E. DE CONFORMIDAD CON LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS, PUBLICADA EN EL D.O.F. DE 4 DE ABRIL DE 2013, EL PRESENTE ORDENAMIENTO QUEDARÁ ABROGADO A LOS SETECIENTOS TREINTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A SU PUBLICACIÓN.”

**“Artículo 136.-** En materia jurisdiccional, para el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada que se dicte en el procedimiento, el Juez de los autos requerirá a la empresa de seguros, si hubiere sido condenada, para que compruebe dentro de las setenta y dos horas siguientes, haber pagado las prestaciones a que hubiere sido condenada y en caso de omitir la comprobación, el Juez lo comunicará a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros a efecto de que ordene el remate de valores invertidos propiedad de la empresa de seguros, para pagar a la persona en cuyo favor se hubiere dictado la sentencia. Dicha Comisión

de la aseguradora mediante el inicio del procedimiento coactivo.

- Por lo que estima la inconforme que antes de emitir el artículo impugnado, debieron analizar si efectivamente la sociedad necesitaba que se emitiera la norma, que fuera necesaria y adecuada para alcanzar el fin buscado; sin embargo, no advirtieron las autoridades responsables que existían innumerables normas que establecían mecanismos para buscar el citado equilibrio, ni analizaron la necesidad de agregar otra medida consistente en otorgar el carácter de título ejecutivo al dictamen que emite (artículo 68 Bis), lo que implica *sobre regulación* respecto de esa necesidad social, y además no es una medida idónea porque disminuye los derechos fundamentales de la quejosa.
- La medida no genera un mayor beneficio a los usuarios de servicios financieros, porque el embargo múltiple de bienes de una aseguradora no genera el derecho al pago de una contraprestación mayor; pero sí genera un perjuicio a las aseguradoras al permitir que se embarguen hasta en tres ocasiones bienes de su propiedad para garantizar el pago de una sola obligación, cuando esa finalidad ya estaba colmada en la ley.<sup>41</sup>

#### Argumentos que son **infundados**.

Para la motivación legislativa de normas, esta Suprema Corte ha considerado que cuando se involucran determinados valores constitucionales, se deben examinar cuidadosamente los

---

deberá cumplir con la solicitud que al efecto le haga el Tribunal dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que la reciba.- La competencia por territorio para demandar en materia de seguros será determinada, a elección del reclamante, en razón del domicilio de cualquiera de las delegaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. Asimismo será competente el Juez del domicilio de dicha delegación; cualquier pacto que se estipule contrario a lo dispuesto en este párrafo, será nulo.”

<sup>41</sup> Páginas 78 y 93 de la demanda del juicio de amparo indirecto, expediente \*\*\*\*\*

elementos necesarios para su emisión y los fines que pretende alcanzar, cumpliendo con la exposición de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que conducen a la creación y aplicación de las normas correspondientes y muestran que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y además, debe contener 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.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Es aplicable para el caso, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia **P./J. 120/2009**, de la Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255. Cuyo rubro y texto son: **"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.-** 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. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental 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. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es 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. Además, este tipo de motivación 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. Por otra parte, 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 fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este 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 fundamental- 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. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser

Lo que excluye que la motivación legislativa deba calificarse **únicamente** desde la evaluación de que si se trata, o no, de relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente tuteladas.<sup>43</sup>

---

más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.”

<sup>43</sup> Es ilustrativa de lo anterior, en lo conducente y por analogía de razón, la tesis 1a. CLXXIV/2017 (10a.), de la Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 450. Cuyos rubro y texto son: **“INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA. LOS ARTÍCULOS 79, FRACCIÓN X, Y NOVENO TRANSITORIO, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA DOS MIL CATORCE, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE MOTIVACIÓN LEGISLATIVA.-** Es criterio de este Alto Tribunal que las garantías de fundamentación y motivación tratándose de leyes se satisfacen cuando el legislador 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). Al efecto, la motivación de los actos legislativos puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada, se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y tratándose de las reformas legislativas esa exigencia se despliega cuando se detecta alguna "categoría sospechosa"; mientras que la ordinaria se presenta cuando no está en juego alguna de esas categorías, es decir, 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 fundamental o bien constitucionalmente análogo. En cuanto a las normas referidas si bien el legislador no expresó durante el proceso de su creación la información relativa a: i) por qué decidió dar un tratamiento desigual a las instituciones de enseñanza, a partir de la "autorización para recibir donativos deducibles"; ii) por qué las instituciones de enseñanza que a partir de dos mil catorce no contarán con la citada autorización cambiarían de régimen fiscal; y, iii) la forma en que impacta en el sistema educativo nacional que se consideren a ciertas instituciones de enseñanza como sujetos del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta; ello no transgrede el principio de legalidad, en su vertiente de motivación legislativa, pues los órganos que intervinieron en la creación de esas normas sí determinaron que, para evitar un uso abusivo del beneficio que constituye encontrarse en el Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como que la autoridad fiscal tuviera control de los ingresos que las instituciones de enseñanza obtenían, se estableciera que para gozar del citado beneficio se considerarán instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles. Al efecto, en atención al escrutinio laxo que debe hacerse de las normas fiscales, la medida adoptada por el legislador es constitucionalmente válida e idónea para cumplir con la finalidad que se persigue y mínimamente proporcional, pues con las normas reclamadas se pretende que las sociedades o asociaciones que tengan ingresos por actividades distintas de la enseñanza, contribuyan al gasto público. Esto es, las referidas normas se encuentran suficientemente motivadas para no transgredir el principio de legalidad, en su vertiente de motivación legislativa, en tanto que la medida utilizada por el legislador es razonablemente proporcional para la finalidad que perseguía con su establecimiento.”

Amparo en revisión 904/2015. \*\*\*\*\* , S.C. 17 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

En efecto, la quejosa es enfática en señalar que la motivación legislativa sólo puede respetarse si se regulan relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente tuteladas; y que para el caso, existe indebida motivación porque en relación con la medida consistente en que la CONDUSEF emita dictámenes que tengan el carácter de títulos ejecutivos en favor de los usuarios de servicios financieros, ya existían diversas disposiciones que satisfacen la necesidad social de regulación, pues ya estaba regulada la creación de títulos ejecutivos; y también existían otras disposiciones que buscan un equilibrio efectivo en las relaciones entre usuarios y las instituciones financieras.

Sin embargo, la circunstancia de que existan diversas normas que respondan a la necesidad de regular un cierto tipo de relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente tuteladas (como lo es la que existe entre las aseguradoras y los asegurados); es **insuficiente por sí solo para descalificar las razones específicas que a manera de ‘motivación legislativa’ expuso el legislador para reformar el artículo 68 Bis impugnado**, consistentes esencialmente en que: En la estrategia para transformar la banca y el crédito como palanca de desarrollo de hogares y empresas, la protección a los usuarios de los servicios financieros, entre otros, debe ser fortalecida, con medidas como dotar de nuevas herramientas a las autoridades protectoras de los intereses de los usuarios; es necesario adecuar el marco jurídico de la Comisión Nacional para la

Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y reorientar su objetivo en beneficio del usuario, para lo cual es impostergable mejorar su protección así como hacer efectiva la equidad en sus relaciones con las Instituciones Financieras, para el mejor aprovechamiento de los productos y servicios que ofrece el mercado; por lo que entre otras muchas medidas, se propone fortalecer el alcance del dictamen técnico, instrumento fundamental para la defensa del usuario, del que se prevé la posibilidad de que sea título ejecutivo.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> La parte conducente de la iniciativa es como sigue: "...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.- Se prevé la facultad de la CONDUSEF para emitir recomendaciones a las Instituciones- Financieras y hacerlas del conocimiento de sus organismos o asociaciones gremiales, así como del público en general, con lo cual se pretenden mejorar los servicios financieros que éstas prestan.- Asimismo, se faculta a la CONDUSEF para regular los contratos de adhesión y comprobantes de operaciones, así como para impedir la difusión de información engañosa de las Instituciones Financieras, sujetas a disposiciones previamente emitidas.- De igual forma, se contempla que los contratos de adhesión que celebren las Instituciones Financieras no deberán contener cláusulas abusivas, y se faculta a la CONDUSEF para que, mediante disposiciones de carácter general, establezca los casos y supuestos bajo los cuales se considere que existen este tipo de cláusulas, con lo cual se pretende evitar la inclusión de supuestos que pudieran afectar a los usuarios.- 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.- La Ley de CONDUSEF prevé que las Instituciones Financieras cuenten con unidades especializadas para la atención de sus clientes, y con el objeto de acercar estas



De ahí que sea infundado el argumento de queja señalado.

No obsta a lo anterior, que también se alegue indebida motivación legislativa porque se pone en riesgo el ejercicio de la actividad aseguradora al permitirse la emisión de dictámenes técnicos con carácter de títulos ejecutivos en favor de los usuarios, por facultar una vía privilegiada en la que se embarguen bienes y se puedan obstaculizar la actividad, aunado al régimen

---

unidades a los usuarios se prevé que exista un representante de éstas en cada entidad federativa en donde la Institución Financiera tenga oficinas o sucursales.- 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.- En ese sentido, se contempla la integración de un comité especializado en materia financiera, con representantes de la CONDUSEF, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 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.- Asimismo, se pretenden unificar conceptos y definiciones para permitir que los contenidos y mensajes dirigidos a los usuarios sean homogéneos y así lograr una mayor claridad y comprensión de los diferentes temas.- Se prevé la creación de un Buró de Entidades Financieras por parte de CONDUSEF, con la finalidad de que los Usuarios de servicios financieros cuenten con información relevante para la toma de decisiones.- En la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, se contempla para las sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, la obligación de registrar ante la CONDUSEF las comisiones que cobran por los servicios de pago y créditos que ofrecen al público, así como sus respectivas modificaciones.- Se contempla la posibilidad de que los clientes transfieran sus créditos al consumo a otra entidad financiera, la cual se encargará de dar por terminados los contratos respectivos para permitir la movilidad de las operaciones objeto de la transferencia.- Con esta innovación, los clientes tendrán la posibilidad de migrar la operación de que se trate a la entidad financiera que les ofrezca mejores condiciones.- De igual forma, la presente Iniciativa propone incluir la prohibición para que las entidades financieras condicionen la contratación de operaciones o servicios financieros a la contratación de otra operación o servicio (ventas atadas), precisando la sanción que corresponderá aplicar a las entidades financieras que contravengan esta disposición.- En congruencia con lo anterior, se propone reformar la Ley de Instituciones de Crédito, a efecto de clarificar el contenido vigente, así como de establecer la obligación de las instituciones de crédito de cancelar las operaciones pasivas a más tardar al tercer día hábil bancario siguiente a aquel en que se reciba la solicitud por parte del cliente, con lo cual se pretende agilizar este proceso.- Por último, se propone reformar la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores a efecto de ampliar el plazo de los créditos que otorga el Instituto, lo cual beneficiará a los trabajadores.”

de reservas que puede afectar el cumplimiento adecuado de las obligaciones contraídas frente al público en general.<sup>45</sup>

Pues tales argumentos no sólo constituyen afirmaciones subjetivas que carecen de argumentos que evidencien la inconstitucionalidad del precepto impugnado; sino además, porque se plantean de manera hipotética, como **posibles** factores que **podrían** afectar la actividad de las aseguradoras y **eventualmente** al público asegurado. Características ambas que culminan en la inoperancia de esos planteamientos de queja.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Página 101 de la demanda del juicio de amparo indirecto, expediente \*\*\*\*\*

<sup>46</sup> Son aplicables para el caso, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, diciembre de 2002, página 61, cuyo rubro y texto son: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.**- El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.”

Y en lo conducente, la tesis de jurisprudencia **2a./J. 88/2003**, de la Novena Época, sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo criterio sustancial es compartido por esta Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, octubre de 2003, página 43, cuyo rubro y texto son: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.**- Los argumentos que se hagan valer como conceptos de violación o agravios en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad se haga depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, en atención a que no sería posible cumplir la finalidad de dichos argumentos consistente en demostrar la violación constitucional, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley.”

En otra parte de los conceptos de violación, la institución quejosa afirma que la norma impugnada es inconstitucional, porque las Instituciones de Seguro: son de acreditada solvencia e innecesaria garantía de obligaciones por contratos de seguro; están obligadas a constituir reservas técnicas sobre obligaciones pendientes de cumplir, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los asegurados (artículo 68, fracción X, de la ley protectora de usuarios<sup>47</sup>); los jueces tienen facultad para iniciar un procedimiento coactivo de remate de valores propiedad de las aseguradoras para realizar el pago a las personas en cuyo favor se hubieren dictado sentencias; cuando las aseguradoras y los usuarios no lleguen a un acuerdo en el proceso conciliatorio, la CONDUSEF debe ordenar a las Instituciones la constitución de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cubrir, la que además será obligatoria en el caso de que se emita el dictamen del artículo 68 Bis de la ley protectora de usuarios;

---

<sup>47</sup> **Artículo 68.-** La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:.. **X.** Concluidas las audiencias de conciliación y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo se levantará el acta respectiva. En el caso de que la Institución Financiera no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar la negativa.- Adicionalmente, la Comisión Nacional ordenará a la Institución Financiera correspondiente que registre el pasivo contingente totalmente reservado que derive de la reclamación, y dará aviso de ello a las Comisiones Nacionales a las que corresponda su supervisión.- En el caso de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, la orden mencionada en el segundo párrafo de esta fracción se referirá a la constitución e inversión conforme a la Ley en materia de seguros, de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no deberá exceder la suma asegurada. Dicha reserva se registrará en una partida contable determinada.- En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, el registro contable podrá 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 conforme a esta Ley.- El registro del pasivo contingente o la constitución de la reserva técnica, según corresponda, será obligatoria para el caso de que la Comisión Nacional emita el dictamen a que hace referencia el artículo 68 Bis de la presente Ley. Si de las constancias que obren en el expediente respectivo se desprende, 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.”

que con la medida, implícitamente se permite disponer hasta en tres ocasiones de los bienes de una aseguradora, que es ente de acreditada solvencia, para asegurar el cumplimiento de una sola obligación; que además, acorde con el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros,<sup>48</sup> los asegurados pueden disponer de los bienes de la aseguradora mediante el inicio del procedimiento coactivo.

Argumentos que son **inoperantes**, porque para afirmar la inconstitucionalidad del precepto, si bien se insinúa que existe unidad normativa con otras disposiciones, de modo que si se declarara la inconstitucionalidad del precepto impugnado, se afectaría a las demás en su sentido, alcance o aplicación; lo definitivo es que las razones que expone la inconforme están construidas a partir de **contenidos normativos que no se desprenden del precepto impugnado**, artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, cuya aplicación en el dictamen técnico reclamado de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, se combate en el amparo.

---

<sup>48</sup> “N. DE E. DE CONFORMIDAD CON LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS, PUBLICADA EN EL D.O.F. DE 4 DE ABRIL DE 2013, EL PRESENTE ORDENAMIENTO QUEDARÁ ABROGADO A LOS SETECIENTOS TREINTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A SU PUBLICACIÓN.”

“**Artículo 136.-** En materia jurisdiccional, para el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada que se dicte en el procedimiento, el Juez de los autos requerirá a la empresa de seguros, si hubiere sido condenada, para que compruebe dentro de las setenta y dos horas siguientes, haber pagado las prestaciones a que hubiere sido condenada y en caso de omitir la comprobación, el Juez lo comunicará a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros a efecto de que ordene el remate de valores invertidos propiedad de la empresa de seguros, para pagar a la persona en cuyo favor se hubiere dictado la sentencia. Dicha Comisión deberá cumplir con la solicitud que al efecto le haga el Tribunal dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que la reciba.- La competencia por territorio para demandar en materia de seguros será determinada, a elección del reclamante, en razón del domicilio de cualquiera de las delegaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. Asimismo será competente el Juez del domicilio de dicha delegación; cualquier pacto que se estipule contrario a lo dispuesto en este párrafo, será nulo.”

En efecto, por un lado, del contenido conducente de la demanda de amparo indirecto, se aprecia que los actos reclamados destacados en el juicio constitucional corresponden a: decreto de reforma al artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, de nueve de enero de dos mil catorce (elaboración expedición, promulgación, refrendo y publicación); y el dictamen técnico de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis.

Lo que originó que en la sentencia del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* recurrida en la revisión, se estableciera como fijación de los actos reclamados,<sup>49</sup> los señalados en el párrafo precedente.

Ahora bien, el contenido del artículo 68 Bis impugnado es como sigue:

**“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

---

<sup>49</sup> Foja 245 del expediente de amparo 884/2016 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

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 (sic) 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.”

Contenido que evidencia que ese precepto prevé expresamente que 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; y que si el dictamen consigna una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del usuario si su monto se ubica en las hipótesis normativas correspondientes.

Pero también permite constatar que ese precepto **no contiene previsión alguna relativa a que:** las Instituciones de Seguro están obligadas a constituir reservas técnicas sobre obligaciones pendientes de cumplir, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los asegurados; ni que los jueces tienen facultad para iniciar un procedimiento coactivo de remate de valores propiedad de las aseguradoras para realizar el pago a las personas en cuyo favor se hubieren dictado sentencias; ni que cuando las aseguradoras y los usuarios no lleguen a un acuerdo en el proceso conciliatorio, la CONDUSEF debe ordenar a las Instituciones la constitución de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cubrir, la que además será obligatoria en el caso de que se emita el dictamen del artículo 68 Bis de la ley protectora de usuarios; ni que implícitamente permita disponer hasta en tres ocasiones de los bienes de una aseguradora para asegurar el cumplimiento de una sola obligación; ni que los asegurados pueden disponer de los bienes de la aseguradora mediante el inicio del procedimiento coactivo.

Por lo que no es posible imputar a la disposición en análisis vicios de inconstitucionalidad que no derivan de su contenido, pues en todo caso, si es que la regulación de la que se inconforma la quejosa está prevista en **diversos preceptos legales**, los artículos respectivos requerían señalarse como actos reclamados destacados en el amparo, e incluso podría ser el caso de proponer la impugnación como sistema normativo, a fin de que

se pudiera examinar tanto la procedencia de su impugnación en el juicio constitucional, como en su caso, su regularidad constitucional en los términos que señala la inconforme.<sup>50</sup>

Pero como no fueron señalados como preceptos reclamados en el amparo, su invocación resulta inoperante para pretender la invalidez del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. De ahí lo inoperante del argumento de queja examinado.

La inconforme también refiere como vicio de inconstitucionalidad, que no se analizó la necesidad de agregar la medida consistente en otorgar el carácter de título ejecutivo al dictamen que se emite en términos del artículo 68 Bis impugnado, y además no es una medida idónea porque disminuye los derechos fundamentales de la quejosa sin generar mayor beneficio a los usuarios de servicios financieros, porque el

---

<sup>50</sup> Es ilustrativa de lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 100/2008, sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que en su parte sustancial conducente es compartida por esta Primera Sala, tesis que se publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, página 400, cuyo texto y rubro son: **“AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD.**- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en vía de amparo pueden reclamarse disposiciones legales que guarden una íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso sólo acredite el acto de aplicación de una de ellas o que se ubique en el supuesto jurídico de una sola, que lo legitima para controvertirlas de manera conjunta como un sistema normativo, al irrogarle un menoscabo en su esfera jurídica. Ahora bien, esta prerrogativa de impugnación de normas desde su sola vigencia o por virtud de un acto de aplicación de alguna de ellas, requiere que en su conjunto formen una verdadera unidad normativa, de modo que si se declara la inconstitucionalidad de una, se afecte a las demás en su sentido, alcance o aplicación; por tanto, no cualquier norma puede integrar junto con otras un sistema impugnabile a través del juicio de amparo, ya que deben tener una relación directa entre sí, casi indisociable en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente; de ahí que no pueda integrarse o abarcar normas que sólo hacen una mera referencia, mención o correlación con otras, sino que deban guardar correspondencia entre ellas, porque precisamente a partir de esa relación estrecha el particular puede controvertir disposiciones generales aunque no hayan sido aplicadas en su perjuicio, siendo heteroaplicativas, o desde su sola vigencia, las autoaplicativas.”



embargo de bienes de una aseguradora no genera el derecho al pago de una contraprestación mayor.<sup>51</sup> Lo que es infundado.

Antes de continuar, conviene hacer un **breve paréntesis**. Esta Primera Sala ha establecido una doctrina sobre el modo de llevar a cabo el examen de proporcionalidad, en sentido amplio, que sirve para detectar la inconstitucionalidad de normas generales cuando intervienen con algún derecho fundamental.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Páginas 86, 91, 93, 94 de la demanda del juicio de amparo, en lo conducente, expediente \*\*\*\*\*

<sup>52</sup> Es ilustrativa, la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 915, cuyo rubro y texto son: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**- El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.”- Amparo en revisión 237/2014. \*\*\*\*\* y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

Así, se han desarrollado cuatro etapas de examen: la primera etapa, consiste en identificar una finalidad constitucionalmente válida, o sea, que los fines que persigue el legislador con la medida involucran valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, como es el caso de los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.<sup>53</sup>

La segunda etapa consiste en la idoneidad de la medida, y se traduce en identificar la medida con una tendencia dirigida a alcanzar el fin constitucionalmente válido.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Es ilustrativa de lo anterior, la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 902, cuyo rubro y texto son: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.-** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.”- Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

<sup>54</sup> Es ilustrativa la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 911, cuyo rubro y texto son: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.-** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.” Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

La tercera etapa consiste en la necesidad de la medida, la que consiste en examinar si respecto de la medida, no existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen, pero además, que las alternativas importen una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta.<sup>55</sup>

Y la cuarta etapa, que consiste en examinar la proporcionalidad en sentido estricto, o sea, que al efectuar un balance o ponderación entre los principios que se enfrentan en el caso, el resultado permita afirmar que el grado de intervención en el derecho fundamental que se afronta, sea menor respecto del grado de realización del derecho fundamental o fin

---

<sup>55</sup> Es ilustrativa la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 914, cuyo rubro y texto son: "**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.-** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto." Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

constitucionalmente válido que se persigue con la medida.<sup>56</sup>

**Hasta aquí el breve paréntesis.**

Es en el contexto anterior que se examinarán los argumentos de queja reseñados, los que son infundados.

Lo infundado deriva de que la inconforme plantea como causa de pedir, que: se otorga el carácter de título ejecutivo al dictamen que se emite en términos del artículo 68 Bis impugnado, lo que no es necesario ni idóneo, porque disminuye los derechos fundamentales de la quejosa sin generar mayor beneficio a los usuarios de servicios financieros, derivado de que el embargo de bienes de una aseguradora no genera el derecho al pago de una contraprestación mayor.

---

<sup>56</sup> Es ilustrativa, la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 894, cuyo rubro y texto son: **“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.-** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.” Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

Sin embargo, la **finalidad de la medida**, lejos de involucrar la idea de generar el derecho de pago a una contraprestación mayor al asegurado (como lo estima la inconforme). Quedó explícita en la exposición de motivos del decreto de reforma impugnado, y consiste en: el **fortalecimiento de la protección a los usuarios de los servicios financieros**, con medidas como dotar de nuevas herramientas a las autoridades protectoras de los intereses de los usuarios, al fortalecer el alcance del dictamen técnico, instrumento fundamental para la defensa del usuario, del que se prevé la posibilidad de que sea título ejecutivo.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> La parte conducente de la iniciativa es como sigue: "...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.- Se prevé la facultad de la CONDUSEF para emitir recomendaciones a las Instituciones- Financieras y hacerlas del conocimiento de sus organismos o asociaciones gremiales, así como del público en general, con lo cual se pretenden mejorar los servicios financieros que éstas prestan.- Asimismo, se faculta a la CONDUSEF para regular los contratos de adhesión y comprobantes de operaciones, así como para impedir la difusión de información engañosa de las Instituciones Financieras, sujetas a disposiciones previamente emitidas.- De igual forma, se contempla que los contratos de adhesión que celebren las Instituciones Financieras no deberán contener cláusulas abusivas, y se faculta a la CONDUSEF para que, mediante disposiciones de carácter general, establezca los casos y supuestos bajo los cuales se considere que existen este tipo de cláusulas, con lo cual se pretende evitar la inclusión de supuestos que pudieran afectar a los usuarios.- 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,

Lo que evidencia que, si bien la medida impugnada no genera para los asegurados el derecho al pago de una contraprestación mayor. Sí persigue un fin constitucionalmente válido, consistente en el **fortalecimiento de la protección a los usuarios de los servicios financieros.**

Lo que además, permite advertir la **idoneidad** de la medida, pues al fortalecer el alcance del dictamen técnico que emite la

---

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.- La Ley de CONDUSEF prevé que las Instituciones Financieras cuenten con unidades especializadas para la atención de sus clientes, y con el objeto de acercar estas

unidades a los usuarios se prevé que exista un representante de éstas en cada entidad federativa en donde la Institución Financiera tenga oficinas o sucursales.- 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.- En ese sentido, se contempla la integración de un comité especializado en materia financiera, con representantes de la CONDUSEF, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 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.- Asimismo, se pretenden unificar conceptos y definiciones para permitir que los contenidos y mensajes dirigidos a los usuarios sean homogéneos y así lograr una mayor claridad y comprensión de los diferentes temas.- Se prevé la creación de un Buró de Entidades Financieras por parte de CONDUSEF,- con la finalidad de que los Usuarios de servicios financieros cuenten con información relevante para la toma de decisiones.- En la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, se contempla para las sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, la obligación de registrar ante la CONDUSEF las comisiones que cobran por los servicios de pago y créditos que ofrecen al público, así como sus respectivas modificaciones.- Se contempla la posibilidad de que los clientes transfieran sus créditos al consumo a otra entidad financiera, la cual se encargará de dar por terminados los contratos respectivos para permitir la movilidad de las operaciones objeto de la transferencia.- Con esta innovación, los clientes tendrán la posibilidad de migrar la operación de que se trate a la entidad financiera que les ofrezca mejores condiciones.- De igual forma, la presente Iniciativa propone incluir la prohibición para que las entidades financieras condicionen la contratación de operaciones o servicios financieros a la contratación de otra operación o servicio (ventas atadas), precisando la sanción que corresponderá aplicar a las entidades financieras que contravengan esta disposición.- En congruencia con lo anterior, se propone reformar la Ley de Instituciones de Crédito, a efecto de clarificar el contenido vigente, así como de establecer la obligación de las instituciones de crédito de cancelar las operaciones pasivas a más tardar al tercer día hábil bancario siguiente a aquel en que se reciba la solicitud por parte del cliente, con lo cual se pretende agilizar este proceso.- Por último, se propone reformar la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores a efecto de ampliar el plazo de los créditos que otorgue el Instituto, lo cual beneficiará a los trabajadores.”

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con la posibilidad de que sea título ejecutivo; efectivamente se dotan de nuevas herramientas a las autoridades protectoras de los intereses de los usuarios, y se prevé la posibilidad de que éstos acudan ante la autoridad jurisdiccional en una vía procesal más ágil.

Por lo que toca a la necesidad de la medida, la inconforme no expone, ni esta Sala advierte *prima facie*, que existan otros medios igualmente idóneos para lograr el conducente **fortalecimiento de la protección a los usuarios de los servicios financieros**, cuya intervención sea de menor intensidad al derecho fundamental de la quejosa a una administración de justicia en la vía ordinaria.

Por último, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, es inexacta la apreciación de la inconforme relativa a que se disminuyen los derechos fundamentales de la aseguradora quejosa sin generar mayor beneficio a los usuarios de servicios financieros, derivado de que el embargo de bienes de una aseguradora no genera el derecho al pago de una contraprestación mayor.

Ya se dijo en los párrafos precedentes, que si bien la medida impugnada no genera para los asegurados el derecho al pago de una contraprestación mayor. Sí persigue un fin constitucionalmente válido, consistente en el fortalecimiento de la

protección a los usuarios de los servicios financieros. Lo que permite efectuar un balance o ponderación entre los principios que se enfrentan en el caso, y afirmar que el grado de intervención en el derecho fundamental de la quejosa (administración de justicia en la vía ordinaria), es menor respecto del grado de realización del fin constitucionalmente válido, consistente en el fortalecimiento de la protección a los usuarios de los servicios financieros. Pues los usuarios no sólo quedan en posibilidad de **encauzar la reclamación judicial respectiva en una vía ejecutiva** o especialmente ágil; sino que además, se **exalta la relevancia de los argumentos y material probatorio que será materia la etapa conciliatoria** ante la CONDUSEF, sobre la base de que es previsible que la Institución financiera involucrada, tenga un interés real y actual para allegar desde esa etapa conciliatoria todos los argumentos y elementos de defensa tendentes a impedir que la CONDUSEF estime que en el caso concreto exista una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida; pues de ese modo, la institución financiera correspondiente inhabilitaría la posibilidad de que se emita un dictamen técnico favorable para el usuario, o que en caso de que sí se emita tal dictamen favorable, no reúna los requisitos necesarios para tener el carácter de título ejecutivo.

Por lo demás, es inoperante que la inconforme sostenga que es inconstitucional que se otorgue en la ley fuerza ejecutiva al dictamen técnico que emite la CONDUSEF, porque es una mera opinión y la Comisión *‘no está desarrollando tareas propias del*



*Estado frente a los gobernados*,<sup>58</sup> en los términos que prevé la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 146/2012 (10ª).<sup>59</sup>

La inoperancia deriva de que la Institución inconforme omite considerar que el dictamen técnico que prevé el artículo 68 Bis impugnado (posterior al decreto de reformas de diez de enero de dos mil catorce), tiene una calidad distinta a la que tenía el dictamen técnico que se emitía conforme con la legislación anterior a esa fecha; cuyo contenido fue objeto de análisis al resolver la contradicción de tesis 319/2012, de la que derivó la tesis 2ª./J. 146/2012 (10ª), que invoca la quejosa.

En consecuencia, es incongruente que se pretenda alcanzar la inconstitucionalidad de un contenido normativo invocando calidades que atañen a un contenido normativo diverso. De ahí lo inoperante del argumento de queja examinado.

---

<sup>58</sup> Páginas 95 y 96 de la demanda del juicio de amparo indirecto, expediente \*\*\*\*\*

<sup>59</sup> Tesis 2ª./J. 146/2012 (10ª): **“COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**- Los artículos citados establecen que la Comisión Nacional podrá emitir un dictamen técnico -en los casos en que resulte procedente- cuando, agotada la conciliación, las partes no se sometan al arbitraje. Ahora bien, dicho dictamen no forma parte del procedimiento de conciliación, pues la facultad de emitirlo surge ante la falta de acuerdo conciliatorio, además, porque de las aludidas disposiciones legales se advierte que aquél es sólo una opinión técnico-jurídica desprovista de los atributos que definen al acto de autoridad, pues a través de ésta la Comisión no desarrolla tareas propias del Estado frente a los gobernados que afecten derechos e impongan obligaciones, esto es, se trata de una prueba preconstituida que puede aportarse a juicio, quedando sujeta a las reglas propias de la valoración de pruebas y que no determina por sí sola la procedencia de lo reclamado; de ahí que el acuerdo que declara improcedente su emisión no es impugnabile a través del juicio de amparo indirecto.”

Para mayor claridad se insertan los contenidos legales conducentes del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Contenido <b>anterior</b> a 10 de enero de 2014.	Contenido <b>posterior</b> a 10 de enero de 2014.
<p>“<b>Artículo 68 Bis.-</b> 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 el 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.</p> <p>Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.</p> <p>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.</p>	<p>“<b>Artículo 68 Bis.-</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos (sic) los elementos que juzgue necesarios.</p> <p>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</p>

	<p>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.</p>
--	--

A mayor abundamiento, destaca para el caso, que fue con motivo del diferente contenido normativo del artículo 68 Bis impugnado, que el tribunal colegiado que previno en el conocimiento de la revisión, determinó levantar el sobreseimiento que había decretado el juez que conoció del amparo en primera instancia.<sup>60</sup>

### **B.- Igualdad.**

Son infundados los argumentos de queja que plantean que el precepto impugnado viola el principio de igualdad,<sup>61</sup> pues **lejos de privar del derecho de acceso a la justicia** con base en un criterio de cuantía del asunto; sólo prevé casos en los que la autoridad administrativa a quien se encomienda la protección de los usuarios de servicios financieros, puede emitir un dictamen

---

<sup>60</sup> Así se aprecia en las páginas 22 y 23 de la sentencia dictada el once de enero de dos mil dieciocho en el recurso de revisión número RA-\*\*\*\*\*.

<sup>61</sup> Páginas 61 a 64, 44 y 45, y 93 de la demanda de amparo en el juicio \*\*\*\*\*

que agiliza el reclamo judicial de una queja contra la institución de seguros, cuando cumple con ciertos requisitos que el legislador estimó suficientes para acceder a una vía privilegiada como la ejecutiva.

En efecto, la quejosa refiere que el precepto impugnado establece un trato distinto o discriminatorio, porque:

1. En las reclamaciones contra la aseguradora por menos de seis millones de Unidades de Inversión, sí existe la posibilidad de que la CONDUSEF emita el dictamen; pero en las reclamaciones que excedan de esa cantidad no existe tal posibilidad.
2. Sólo en las controversias con la aseguradora con cuantía superior a seis millones de Unidades de Inversión, **se garantiza el derecho humano de acceso a la justicia por tribunales**, pues en las restantes, en las que se emita el dictamen que prevé el artículo 68 Bis impugnado, **los tribunales sólo podrán pronunciarse sobre la determinación de la 'cuantía' de la obligación, pero no en cuanto a la exigibilidad de la misma.**
3. El respectivo dictamen será título ejecutivo cuando el monto del asunto sea de menos de cien mil Unidades de Inversión en contra de una aseguradora.
4. Las distinciones descansan únicamente en el monto de dinero que podría estar en disputa entre asegurados y aseguradoras, lo que estima que no justifica la distinción acorde con un examen de escrutinio estricto, pues la

Constitución busca que **cualquier controversia sea decidida por los tribunales**, sin importar las partes que intervienen en ellas, la cuantía de los negocios u otra circunstancia.

5. Aun suponiendo que la apuntada distinción persigue como fin constitucionalmente válido, lograr equilibrio entre las entidades financieras y sus usuarios; las distinciones no están vinculadas a esa finalidad, porque no suman para alcanzar el buscado equilibrio, ni son las menos restrictivas.
6. Con las distinciones señaladas, el legislador reconoció que para las controversias más cuantiosas no es posible, deseable, ni justificable que la CONDUSEF resuelva sobre el incumplimiento de contratos de seguro ni emita títulos ejecutivos sobre ciertas cantidades. Pues **no se justificaría constitucionalmente que las controversias de más de cien mil UDIS sean resueltas por tribunales; y otras por la CONDUSEF, que no fue concebida para impartir justicia.**
7. Se otorga a los usuarios de servicios financieros una ventaja procesal indebida respecto de la Institución de Seguros, pues se dispone de los derechos litigiosos de manera unilateral y coercitiva, sin otorgar oportunidades procesales adecuadas para ser oída antes de que ocurra la **afectación, la que ya no puede ser reparada por los tribunales, pues no se permite controvertir el incumplimiento mismo.**

El artículo 68 bis impugnado dispone:

**“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 (sic) 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.”

De lo que se aprecia, en lo que interesa y en lo conducente, que: El dictamen previsto en esa norma sólo se emite en asuntos de cuantías inferiores a seis millones de unidades de inversión tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros; que el dictamen sólo tendrá el carácter de título ejecutivo en asuntos por cuantías inferiores al cien mil unidades de inversión; y que en tal caso, **la Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente.**

Tal contenido normativo permite advertir que, siendo cierto que en las reclamaciones contra la aseguradora por menos de cien mil Unidades de Inversión, sí existe la posibilidad de que la CONDUSEF emita el dictamen con carácter de título ejecutivo; y que en las reclamaciones que excedan de esa cantidad no existe tal posibilidad. Es inexacto que la emisión, o no, del dictamen con carácter de título ejecutivo por parte de la CONDUSEF, prive a la aseguradora del derecho humano de acceso a la justicia impartida por tribunales; dado que el artículo 68 Bis impugnado **no establece que cuando exista el dictamen, ‘los tribunales solamente podrán pronunciarse sobre la determinación de la cuantía de la obligación’, sin poder examinar la exigibilidad de la misma.**

Sino prevé expresamente que en caso de que se emita el dictamen con carácter de título ejecutivo en favor del usuario, la

Institución Financiera podrá, ante la autoridad judicial correspondiente:

- Controvertir el monto del título.
- Presentar las pruebas que estime convenientes.
- Oponer las excepciones que estime convenientes.

Lo que evidencia que el dictamen respectivo, si bien prevé el acceso a una vía procesal más ágil para los asegurados cuyas reclamaciones reúnan los extremos señalados en la norma impugnada. Ello no implica que ‘los tribunales solamente podrán pronunciarse sobre la determinación de la cuantía de la obligación’, sin poder examinar la exigibilidad de la misma.<sup>62</sup>

En la misma tesitura, establecido ya que la norma impugnada sólo prevé ciertos requisitos que el legislador estimó necesarios para acceder a una vía procesal más ágil. Queda de manifiesto que cualquier controversia de las que describe la norma, aunque no sean todas susceptibles de ventilarse en la vía ejecutiva, **todas podrán reclamarse y decidirse por los tribunales**, sin que sea obstáculo para su resolución judicial, la identidad de las partes que intervienen en ellas, o la cuantía de los negocios u otras circunstancias.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Semejante interpretación fue sostenida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el diverso recurso de revisión número 317/2017, en sesión de treinta de agosto de dos mil diecisiete. Página 29 de la ejecutoria correspondiente.

<sup>63</sup> Son ilustrativas de lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 61/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 857, cuyo rubro y texto son: **“CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL. EL ARTÍCULO 1055 BIS DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE FACULTA AL ACREEDOR PARA ELEGIR ENTRE**



Así las cosas, para esta Primera Sala, la circunstancia de que la cuantía del asunto haya sido adoptada por el legislador como uno entre varios requisitos necesarios para que los asegurados tengan acceso a la vía ejecutiva; es insuficiente

**DISTINTAS VÍAS PROCESALES, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.-** Las vías procesales son diseños moduladores con características propias que moldean el acceso a la justicia en condiciones que el legislador consideró óptimas, dependiendo de las acciones que se hagan valer y de las pretensiones que se quieran exigir en el juicio elegido; así, cada una de las vías referidas cuenta con la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes procesales respectivas en relación con el respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, sin perjuicio de que ciertas etapas concretas de cada uno de los procedimientos pudieran impugnarse con motivo de vicios propios de inconstitucionalidad. Asimismo, las vías procesales establecidas por el legislador fijan plazos para cada una de las etapas y establecen reglas a seguirse en cuanto a la determinación de la competencia, la contestación, las excepciones, la reconvencción, las pruebas, los alegatos y las audiencias, entre otras; pero, además, establecen requisitos o condiciones que guían la determinación de utilizar válidamente un camino procesal u otro. Ahora bien, el artículo 1055 Bis del Código de Comercio, al prever que cuando el crédito tenga garantía real el actor, a su elección, podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, especial, sumario hipotecario o el que corresponda, de conformidad con la ley, conservando la garantía real y su preferencia en el pago, aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución, no conlleva un grado de arbitrariedad, ni comporta una violación al derecho de defensa del demandado, ni de la igualdad procesal que debe regir para las partes contendientes, ya que la elección referida deberá hacerse atendiendo a los supuestos, las finalidades y las pretensiones que hagan procedente una o varias vías conforme a las leyes aplicables, las que no conllevan a priori una violación constitucional. Además, como la vía es un presupuesto procesal de estudio preferente, el juez está obligado a realizarlo y a pronunciarse de oficio tanto al admitir la demanda, como en la resolución o sentencia que dicte, aunado a la posibilidad de que el demandado oponga la improcedencia de la vía como defensa.”

Y en lo conducente, la tesis 1a. CLVIII/2016 (10a.), de la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 31, junio de 2016, tomo I, página 710, cuyo rubro y texto son: “**VÍA ORDINARIA Y VÍAS ESPECIALES O PRIVILEGIADAS.-** La vía puede concebirse como el esquema del ejercicio de la potestad jurisdiccional, esto es, la forma o el camino por el cual se desarrolla el proceso. Ahora bien, la tutela judicial efectiva puede presentarse por medio de un proceso único previsto para que, a través de éste, los órganos jurisdiccionales conozcan de todas las pretensiones sin limitación alguna, o el legislador puede establecer una pluralidad de vías; así, en el procedimiento ordinario, por regla general, pueden desahogarse pretensiones de cualquier naturaleza. Sin embargo, el legislador complementó la vía ordinaria con otras vías especiales o privilegiadas que pueden estimarse más eficientes o adecuadas para cierto tipo de pretensiones. Las vías privilegiadas son procesos con una tramitación especial frente a los juicios ordinarios, establecidas para conocer de pretensiones que tienen objetos específicos y determinados, es decir, son procesos ad hoc a dichas pretensiones, quedando su uso limitado al objeto que marca la ley; consisten, regularmente, en procedimientos más rápidos y simplificados que el juicio ordinario, ya sea porque, en ciertos aspectos, estos juicios privilegiados pueden estar condicionados por normas de carácter sustantivo que exigen normas procesales propias -como es el caso de la cancelación de títulos de crédito extraviados o robados-, o porque el legislador pretendía generar una mejor tutela judicial atendiendo a la naturaleza de ciertas pretensiones -las vías ejecutivas por ejemplo-.” Amparo directo en revisión 3685/2014. \*\*\*\*\* S.A., Institución de Banca Múltiple, \*\*\*\*\* . 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

por sí mismo para configurar una medida discriminatoria. Pues al establecer las reglas de procedencia de las diversas vías procesales en las que se tramitan los juicios, los legisladores cuentan con una amplia libertad de configuración para alcanzar el óptimo diseño e implementación de las políticas judiciales que respondan a las exigencias sociales que imperan en un lugar y momento determinados, con la limitante de que todas las vías procesales deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento.

Además, la inconforme se limita a aseverar que, aun suponiendo que la medida legal persigue lograr equilibrio entre las entidades financieras y sus usuarios, *“las multireferidas distinciones legislativas no pueden ser consideradas como las medidas menos restrictivas para conseguir la imperiosa finalidad señalada.”* Pero omite exponer los argumentos concretos por virtud de los cuales estima que tales medidas no son las menos restrictivas.<sup>64</sup> Máxime que ya se expuso en los párrafos

---

<sup>64</sup> Es aplicable para el caso, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, diciembre de 2002, página 61, cuyo rubro y texto son: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.**- El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.”

precedentes que **el precepto impugnado no es privativo del derecho humano de acceso a la justicia.**

No obsta a lo anterior, que la Institución de Seguros recurrente, argumente que: acorde con la naturaleza de título ejecutivo del dictamen y con la finalidad sumaria del Juicio Ejecutivo, se trata de una prueba pre constituida del derecho de crédito consignado en el título y el legislador limitó las excepciones que pueden oponerse en ese tipo de juicio (como se ve en los artículos 1399 y 1403 del Código de Comercio<sup>65</sup>); que por ello tal vía no se dirige a declarar derechos dudosos o controvertidos, sino a llevar a efecto los que ya se han reconocido, con presunción firme de que el derecho del actor es legítimo y está suficientemente probado para que sea atendido por el órgano jurisdiccional, por lo que en el proceso ejecutivo se embargan bienes y la dilación probatoria en esos juicios no es para que el actor pruebe su acción, sino para que la demandada justifique sus excepciones.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> “**Artículo 1399.-** Dentro de los ocho días siguientes al requerimiento de pago, al embargo, en su caso, y al emplazamiento, el demandado deberá contestar la demanda, refiriéndose concretamente a cada hecho, oponiendo únicamente las excepciones que permite la ley en el artículo 1403 de este Código, y tratándose de títulos de crédito las del artículo 8 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y en el mismo escrito ofrecerá pruebas, relacionándolas con los hechos y acompañando los documentos que exige la ley para las excepciones.”

“**Artículo 1403.-** Contra cualquier otro documento mercantil que traiga aparejada ejecución, son admisibles las siguientes excepciones:- I. Falsedad del título ó del contrato contenido en él;- II. Fuerza ó miedo;- III. Prescripción ó caducidad del título;- IV. Falta de personalidad en el ejecutante, ó del reconocimiento de la firma del ejecutado, en los casos en que ese reconocimiento es necesario;- V. Incompetencia del juez;- VI. Pago ó compensación;- VII. Remisión ó quita;- VIII. Oferta de no cobrar ó espera;- IX. Novación de contrato.- Las excepciones comprendidas desde la fracción IV a la IX sólo serán admisibles en juicio ejecutivo, si se fundaren en prueba documental.”

<sup>66</sup> Páginas 30 a 38 y 42 de la demanda de amparo en el juicio \*\*\*\*\*

Pues siendo cierto que el precepto impugnado prevé la manera en la que el dictamen de la CONDUSEF alcanza el carácter de título ejecutivo, y admitiendo que en el caso ya quedó definido que el dictamen reclamado en el amparo sí tiene la calidad de título ejecutivo, pues así lo resolvió el tribunal de amparo que previno de la revisión al levantar el sobreseimiento en el juicio constitucional.<sup>67</sup>

Lo determinante para el caso, es que **el contenido normativo del precepto reclamado no dispone**: limitación a las excepciones que pueden oponerse en el juicio ejecutivo mercantil, ni que en tal vía no se declaran derechos dudosos o controvertidos, ni que en ese juicio existirá presunción firme de que el derecho del actor es legítimo y está suficientemente probado para que sea atendido por el órgano jurisdiccional, ni que en el proceso ejecutivo se embargan bienes y la dilación probatoria en esos juicios no es para que el actor pruebe su acción, sino para que la demandada justifique sus excepciones.

Pues advirtiendo esa circunstancia, resulta claro que la inconformidad de la Institución de Seguros **está dirigida a impugnar el modo en el que se encuentra regulado el juicio ejecutivo mercantil**, cuyas normas procesales son las que estatuyen limitación a las excepciones que pueden oponerse, que en tal vía no se declaran derechos dudosos o controvertidos, que

---

<sup>67</sup> Páginas 21 y 25 de la sentencia dictada el once de enero de dos mil dieciocho por el Tribunal Colegiado que previno, en el recurso de revisión RA \*\*\*\*\*.

en ese juicio existirá presunción de que el derecho del actor es legítimo y está suficientemente probado para que sea atendido por el órgano jurisdiccional, que en el proceso ejecutivo se embargan bienes y la dilación probatoria en esos juicios no es para que el actor pruebe su acción, sino para que la demandada justifique sus excepciones.

Cuestiones todas ellas, que no solo escapan al contenido normativo del precepto impugnado, sino que además, no han sido aplicadas a la Institución inconforme con la simple emisión del dictamen reclamado; por lo que tales argumentos de agravio resultan inoperantes en la revisión.

### **C.- Audiencia, seguridad jurídica y acceso a la justicia.**

Con apoyo en lo que se expuso en las páginas precedentes, devienen **inoperantes** los conceptos de violación relativos a que el precepto impugnado es violatorio de la constitución porque: Esta Suprema Corte ha dicho que las facultades de la **CONDUSEF no constituyen funciones jurisdiccionales**, sino funciones administrativas y conciliatorias; en el proceso conciliatorio **no debe emitirse pronunciamiento con fuerza ejecutoria de sentencia judicial**, lo que se desvirtúa al facultar a la CONDUSEF, sin ser perito en derecho, para que determine sobre el cumplimiento de obligaciones sobre seguros y emitir un título ejecutivo que presupone un **pronunciamiento jurisdiccional** que está reservado para los tribunales y se encuentra regulado en los artículos 1049 a 1480 del Código de

Comercio; no debe prejuzgarse en cuanto al fondo las cuestiones planteadas que se dirimirán ante instancias judiciales; la facultad de emitir un título ejecutivo sí modifica el derecho de las partes en conflicto, porque respecto de cualquier título ejecutivo, la autoridad judicial está obligada a examinar el título ejecutivo, pero el precepto impugnado faculta a CONDUSEF para hacer ejecutivo su dictamen, con lo que la **Institución de Seguros sólo podrá combatir el monto del título ante autoridad judicial**, y respecto de tal monto, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente, lo que viola audiencia y acceso a la justicia de la aseguradora quejosa.<sup>68</sup>

Esos argumentos de la inconforme parten de la base de que el dictamen de la CONDUSEF con categoría de título ejecutivo, implica prejuzgar el fondo del reclamo del asegurado en contra de la aseguradora, y que **se atribuyen facultades jurisdiccionales a una dependencia administrativa porque sólo se podrá judicializar el monto del reclamo.**

Sin embargo, sobre el tópico ya se dijo en páginas precedentes que es inexacto que la emisión del dictamen por parte de la CONDUSEF con carácter de título ejecutivo, le prive del derecho humano de acceso a la justicia por tribunales; dado que el artículo 68 Bis impugnado no establece que cuando exista el dictamen con carácter de título ejecutivo, 'los tribunales solamente podrán pronunciarse sobre la determinación de la

---

<sup>68</sup> Páginas 7 a 28, 39, 44, 46, 66 a 68 y 93 de la demanda del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*

cuantía de la obligación', sin poder examinar la exigibilidad de la misma.

Sino prevé expresamente que **en caso de que se emita el dictamen con carácter de título ejecutivo** en favor del usuario, la Institución Financiera podrá, ante la autoridad judicial correspondiente:

- Controvertir el monto del título.
- Presentar las pruebas que estime convenientes.
- Oponer las excepciones que estime convenientes.

Lo que evidencia que el dictamen respectivo, si bien prevé el acceso a una vía procesal más ágil para los asegurados cuyas reclamaciones reúnan los extremos señalados en la norma impugnada. Ello **no implica que 'los tribunales solamente puedan pronunciarse sobre la determinación de la cuantía de la obligación', sin poder examinar la exigibilidad de la misma.**<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Son ilustrativas de lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 161/2005, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, enero de 2006, página 432, cuyo rubro y texto son: **"LITIS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. SE INTEGRA SÓLO CON EL ESCRITO DE DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN.-** De una interpretación sistemática de los artículos 1061, 1069, 1327, 1399, 1400 y 1401 del Código de Comercio, se advierte que la litis en los juicios ejecutivos mercantiles se integra únicamente con el escrito de demanda -en el que la parte actora funda su acción- y con su contestación -a través de la cual el demandado funda sus excepciones y defensas-, lo que se conoce como litis cerrada. Lo anterior es así, en virtud de que al establecer el citado artículo 1400 que con el escrito de contestación a la demanda se tendrán por opuestas las excepciones que permite la ley y se dará vista al actor por tres días para que manifieste y ofrezca las pruebas que a su derecho convenga, es exclusivamente para que éste tenga la oportunidad de ofrecer las pruebas pertinentes para desvirtuar las excepciones planteadas, pero no para corregir o mejorar su escrito de demanda, pues ello generaría un desequilibrio procesal entre las partes."

Y en lo conducente, la tesis de la Quinta Época, Tercera Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo CIX, página 2721, cuyo rubro y texto son: **"JUICIOS EJECUTIVOS MERCANTILES, PRUEBAS EN LOS.-** Como el documento fundatorio de la acción en un juicio

En esa tesitura, establecido ya que la norma impugnada sólo prevé ciertos requisitos que el legislador estimó necesarios para acceder a una vía procesal más ágil. Queda de manifiesto que cualquier controversia de las que describe la norma, aunque no todas sean susceptibles de ventilarse en la vía ejecutiva, **siempre podrán reclamarse y decidirse por los tribunales**, sin que sea obstáculo para su resolución judicial, la identidad de las partes que intervienen en ellas, o la cuantía de los negocios u otras circunstancias, como la emisión del título ejecutivo respectivo.<sup>70</sup>

---

ejecutivo mercantil, es preconstitutivo de la misma, el término de prueba que se concede es para que el demandado, justifique sus excepciones y no para que el actor pruebe su acción. Por tanto, si el demandado se opuso a la ejecución extemporáneamente, por lo cual no se tuvieron por opuestas sus excepciones, sino por el contrario, a petición de la actora, se le tuvo por acusada rebeldía, de ello se concluye que la sentencia que declaró probada la acción, no es violatoria del artículo 1194 del Código de Comercio.”- Amparo civil directo 4186/51. \*\*\*\*\*. 26 de septiembre de 1951. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Roque Estrada. Relator: Hilario Medina.

<sup>70</sup> Son ilustrativas de lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 61/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 857, cuyo rubro y texto son: **“CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL. EL ARTÍCULO 1055 BIS DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE FACULTA AL ACREEDOR PARA ELEGIR ENTRE DISTINTAS VÍAS PROCESALES, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.-** Las vías procesales son diseños moduladores con características propias que moldean el acceso a la justicia en condiciones que el legislador consideró óptimas, dependiendo de las acciones que se hagan valer y de las pretensiones que se quieran exigir en el juicio elegido; así, cada una de las vías referidas cuenta con la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes procesales respectivas en relación con el respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, sin perjuicio de que ciertas etapas concretas de cada uno de los procedimientos pudieran impugnarse con motivo de vicios propios de inconstitucionalidad. Asimismo, las vías procesales establecidas por el legislador fijan plazos para cada una de las etapas y establecen reglas a seguirse en cuanto a la determinación de la competencia, la contestación, las excepciones, la reconvención, las pruebas, los alegatos y las audiencias, entre otras; pero, además, establecen requisitos o condiciones que guían la determinación de utilizar válidamente un camino procesal u otro. Ahora bien, el artículo 1055 Bis del Código de Comercio, al prever que cuando el crédito tenga garantía real el actor, a su elección, podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, especial, sumario hipotecario o el que corresponda, de conformidad con la ley, conservando la garantía real y su preferencia en el pago, aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución, no conlleva un grado de arbitrariedad, ni comporta una violación al derecho de defensa del demandado, ni de la igualdad procesal que debe regir para las partes contendientes, ya que la elección referida deberá hacerse atendiendo a los supuestos, las finalidades y las pretensiones que hagan procedente una o varias vías conforme a las leyes aplicables, las que no conllevan a priori una violación constitucional. Además, como la vía es un presupuesto procesal de estudio preferente, el juez está obligado a realizarlo y a pronunciarse de oficio tanto al admitir la demanda, como en la resolución o sentencia que dicte, aunado a la posibilidad de que el demandado oponga la improcedencia de la vía como defensa.”

Y en lo conducente, la tesis 1a. CLVIII/2016 (10a.), de la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 31, junio de 2016, tomo I, página 710, cuyo rubro y texto



Lo que sirve para desestimar la premisa en la que se apoyan los argumentos de inconformidad reseñados.

No obsta a lo anterior, que la quejosa señale de manera enfática que el precepto impugnado es **violatorio de los artículos 90 y 104, fracción II, de la Constitución General,**<sup>71</sup> y de los derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia, con base en que **las controversias mercantiles sobre**

son: **“VÍA ORDINARIA Y VÍAS ESPECIALES O PRIVILEGIADAS.-** La vía puede concebirse como el esquema del ejercicio de la potestad jurisdiccional, esto es, la forma o el camino por el cual se desarrolla el proceso. Ahora bien, la tutela judicial efectiva puede presentarse por medio de un proceso único previsto para que, a través de éste, los órganos jurisdiccionales conozcan de todas las pretensiones sin limitación alguna, o el legislador puede establecer una pluralidad de vías; así, en el procedimiento ordinario, por regla general, pueden desahogarse pretensiones de cualquier naturaleza. Sin embargo, el legislador complementó la vía ordinaria con otras vías especiales o privilegiadas que pueden estimarse más eficientes o adecuadas para cierto tipo de pretensiones. Las vías privilegiadas son procesos con una tramitación especial frente a los juicios ordinarios, establecidas para conocer de pretensiones que tienen objetos específicos y determinados, es decir, son procesos ad hoc a dichas pretensiones, quedando su uso limitado al objeto que marca la ley; consisten, regularmente, en procedimientos más rápidos y simplificados que el juicio ordinario, ya sea porque, en ciertos aspectos, estos juicios privilegiados pueden estar condicionados por normas de carácter sustantivo que exigen normas procesales propias -como es el caso de la cancelación de títulos de crédito extraviados o robados-, o porque el legislador pretendía generar una mejor tutela judicial atendiendo a la naturaleza de ciertas pretensiones -las vías ejecutivas por ejemplo.-”Amparo directo en revisión 3685/2014. \*\*\*\*\* S.A., Institución de Banca Múltiple, \*\*\*\*\* 14 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

<sup>71</sup> **“Artículo 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.- La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.- La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.- El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.”

**“Artículo 104.-** Los Tribunales de la Federación conocerán:- I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;- II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.- Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado...”

**cumplimiento de obligaciones de seguros se reservan a órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales locales**, por lo que una autoridad administrativa como la CONDUSEF, que forma parte de la Administración Pública Federal, no es competente para resolver controversias mercantiles que **son de conocimiento exclusivo de los tribunales**, pues sólo pueden conferírsele atribuciones tendentes a la consumación del objeto para el que fue creada, acorde con los artículos 14, 16, 46 y 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a las que remite el artículo 90 señalado.<sup>72</sup>

Pues se reitera, el artículo 68 Bis impugnado **no otorga facultades jurisdiccionales a la CODUSEF**, pues no establece que cuando exista el dictamen, ‘los tribunales solamente podrán pronunciarse sobre la determinación de la cuantía de la obligación’, sin poder examinar la exigibilidad de la misma. Sino prevé expresamente que en caso de que se emita el dictamen con carácter de título ejecutivo en favor del usuario, **la Institución Financiera podrá, ante la autoridad judicial correspondiente: controvertir el monto del título; presentar las pruebas que estime convenientes; y oponer las excepciones que estime convenientes.**

Lo que desvirtúa la apreciación de la inconforme relativa a que ese precepto faculta a la CONDUSEF para resolver

---

<sup>72</sup> Páginas 43, 57 a 60 , 70 a 78 y 97.

controversias mercantiles; pues el dictamen respectivo, si bien prevé el acceso a una vía procesal más ágil para los asegurados cuyas reclamaciones reúnan los extremos señalados en la norma impugnada; con ello **no atribuye facultades jurisdiccionales a la CONDUSEF**, pues queda claro que cualquier controversia de las que describe la norma **siempre podrán reclamarse y decidirse en su totalidad e integridad por los tribunales**, aunque no todas sean susceptibles de tramitarse en la vía procesal ejecutiva.

En otro grupo de argumentos, la Institución quejosa señala que para configurar los títulos ejecutivos es fundamental la voluntad de las partes, especialmente la manifestación del deudor que acepta voluntariamente la existencia y exigibilidad de la obligación a su cargo, o bien, que se trate de sentencias firmes cuya ejecutividad es forzosa. Por lo que estima inconstitucional que para el dictamen que emite la CONDUSEF con carácter de título ejecutivo en términos del precepto impugnado, de manera arbitraria, **sólo exista la discrecionalidad unilateral de la dependencia que 'supone' un incumplimiento** de obligaciones por parte de la aseguradora, según lo crea, sobre un derecho que no ha sido corroborado a través de un proceso que cumpla las formalidades esenciales del procedimiento, o sea, que aun cuando no haya certeza ni prueba fehaciente de un incumplimiento, se califica al dictamen como título ejecutivo; y además, ni siquiera se establece el deber de notificar

formalmente a la aseguradora cuando se emite en su contra un título ejecutable.<sup>73</sup>

A juicio de esta Primera Sala, la relevancia constitucional de ese argumento de queja incide en el derecho a la seguridad jurídica, porque combate que el precepto impugnado faculta a la CONDUSEF para emitir un dictamen con carácter de título ejecutivo que da acceso a una vía procesal privilegiada, **de manera unilateral y discrecional, derivado de la sola ‘suposición’ de incumplimiento de obligaciones.** Lo que es **infundado.**

Contrario a lo que afirma la Institución de Seguros quejosa, el contenido conducente del precepto impugnado, 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros,<sup>74</sup> complementado con el contenido conducente del

---

<sup>73</sup> Páginas 37, 39, 40 y 41

<sup>74</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 (sic) 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.”

“**Artículo 68 Bis 1.**- El dictamen que puede emitir la Comisión Nacional en términos de los artículos 68 y 68 Bis contendrá una valoración técnica y jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado.- El dictamen a que se refiere el párrafo anterior deberá

artículo 68 Bis 1 de la misma legislación, **contiene una serie de requisitos y condiciones que estableció el legislador como necesarios para que se emita el dictamen con carácter de título ejecutivo** que está ahí previsto, como son que: las partes no se hayan sometido al arbitraje; del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado; exista previa solicitud por escrito del usuario; se dicte un acuerdo de trámite que contenga un dictamen; que el dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional; en casos de se trate de aseguradoras, el monto de los asuntos sea inferior a cien mil Unidades de Inversión; que el dictamen contenga una valoración técnica y jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado; que el dictamen contenga los requisitos formales previstos (lugar y fecha de emisión; identificación del funcionario que emite el dictamen; nombre y domicilio de la Institución Financiera y del usuario; la obligación contractual y tipo de operación o servicio financiero de que se trate; el monto original de la operación así como el monto materia de la reclamación; y la determinación del

---

contener lo siguiente:- I. Lugar y fecha de emisión;- II. Identificación del funcionario que emite el dictamen;- III. Nombre y domicilio de la Institución Financiera y del Usuario;- IV. La obligación contractual y tipo de operación o servicio financiero de que se trate;- V. El monto original de la operación así como el monto materia de la reclamación; y- VI. La determinación del importe de las obligaciones a cargo de la Institución Financiera.- La Comisión Nacional contará con un término de sesenta días hábiles para expedir el dictamen correspondiente. El servidor público que incumpla con dicha obligación, será sancionado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

importe de las obligaciones a cargo de la Institución Financiera); y se debe expedir en un término de sesenta días hábiles.

Previsiones todas las anteriores que **tienden a excluir la posibilidad de que la emisión del dictamen resulte arbitraria o esté sujeta a un mero criterio de ‘suposición’**, dado que además de la simple suposición, la emisión del respectivo dictamen debe estar acompañado del cúmulo de requisitos legales señalados y particularmente **soportado por una argumentación que contenga una valoración técnica y jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente**, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado.

En consecuencia, el contexto normativo en el que está inscrito el precepto impugnado, impide afirmar que se faculta a la CONDUSEF para que de manera unilateral y discrecional, derivado de la **sola ‘suposición’ de incumplimiento de obligaciones**, emita un dictamen con carácter de título ejecutivo que da acceso a una vía procesal privilegiada.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Semejante criterio ha sustentado esta Suprema Corte, en lo conducente y por analogía de razón, en la tesis del Tribunal en Pleno número **P. CXVIII/98**, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, página 249, cuyo rubro y texto son: **“INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA, QUE DETERMINA LA PROCEDENCIA DE LA VÍA EJECUTIVA MERCANTIL PARA EL COBRO DEL ADEUDO RESPECTIVO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.**- El párrafo primero del mencionado precepto legal otorga el carácter de título ejecutivo a los contratos o las pólizas en los que se hagan constar los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por las instituciones referidas, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito, lo que determina la naturaleza de la vía ejecutiva a efecto de que dichas instituciones demanden en una forma procesal privilegiada de su deudor el pago de una cantidad líquida, amparada en la citada documentación a la que se le determina traer aparejada ejecución, lo que implica la procedencia del juicio ejecutivo mercantil, sin

De ahí lo infundado del argumento de queja examinado.

En otro frente argumentativo, la quejosa señala que es inconstitucional el precepto porque la regulación legal de las relaciones entre aseguradoras y asegurados no prevé incondicionalidad en el pago, ni certeza, ni exigibilidad de ningún adeudo u obligación, al quedar sujeto el pago a la realización de una eventualidad, por lo que **se requiere de prueba ante una instancia jurisdiccional, no ante una instancia conciliatoria en sede administrativa**; que no puede emitirse un título ejecutivo respecto de obligaciones que no son ciertas, líquidas ni exigibles,

---

que esto viole la garantía de seguridad jurídica, pues el objetivo de ese procedimiento es el de dar seguridad, celeridad y firmeza a la circulación de la riqueza a través de las operaciones de crédito, sobre la premisa del reconocimiento de la existencia de un acuerdo de voluntades, esto es, de un contrato que crea derechos y obligaciones específicos, plasmados en un documento que debe reunir los elementos necesarios para su existencia y una determinada forma para su validez, alentando con esto el tráfico mercantil.”- Amparo directo en revisión 642/97. \*\*\*\*\*. 12 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: presidente José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Y en lo conducente y por analogía de razón, en la tesis **1a. CCLXXVIII/2015 (10a.)**, de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 22, septiembre de 2015, tomo I, página 309, cuyo rubro y texto son: “**INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA.**- El precepto citado, en su párrafo primero, al prever que los contratos o las pólizas en los que, en su caso, se hagan constar los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la institución de crédito acreedora, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito, determina la naturaleza de la vía ejecutiva a efecto de que dichas instituciones demanden en una forma procesal privilegiada de su deudor el pago de una cantidad líquida, amparada en la documentación indicada a la que se le determina traer aparejada ejecución, lo que implica la procedencia del juicio ejecutivo mercantil, sin que esto viole el derecho fundamental a la seguridad jurídica, pues el objetivo de ese procedimiento es dar seguridad, celeridad y firmeza a la circulación de la riqueza por medio de las operaciones de crédito, sobre la premisa del reconocimiento de la existencia de un acuerdo de voluntades, esto es, de un contrato que crea derechos y obligaciones específicos, contenidos en un documento que debe reunir los elementos necesarios para su existencia y una determinada forma para su validez, alentando con esto el tráfico mercantil.” - Amparo directo en revisión 4662/2014. \*\*\*\*\* y otras. 20 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

por estar sujetas a condición o eventualidad incierta; que incluso la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 153/2008, ya determinó que *“las pólizas de seguros no son títulos ejecutivos para efectos de la procedencia de la vía ejecutiva mercantil”*; o sea que no tienen carácter de título ejecutivo, porque no cumplen con la cualidad de contener un adeudo cierto, líquido y exigible, como se estableció en la tesis de jurisprudencia que derivó de ese asunto,<sup>76</sup> y que además, en el proceso legislativo de la reforma al Código de Comercio, artículo 1391, fracción V,<sup>77</sup> queda claro que

---

<sup>76</sup> La tesis de jurisprudencia respectiva corresponde al número **1a./J. 90/2009**, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, junio de 2010, página 30, cuyo rubro y texto son: **“CONTRATO DE SEGURO. LAS PÓLIZAS NO SON TÍTULOS EJECUTIVOS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA VÍA EJECUTIVA MERCANTIL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1391, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO DE COMERCIO).**- Para ejercer la vía ejecutiva mercantil es necesario que el demandante cuente con un documento a su favor que, conforme a la ley, traiga aparejada ejecución, es decir, con un título ejecutivo, el cual debe contener, como principales requisitos, un crédito: a) cierto en su existencia; b) líquido en cuanto a cuantía determinada; y, c) exigible, como obligación incondicional. Ahora bien, el artículo 1391, fracción V, del Código de Comercio señala que traen aparejada ejecución las pólizas de seguros conforme a la ley de la materia, por lo que tal remisión expresa debe entenderse referida, en primer término, a la Ley sobre el Contrato de Seguro y, en segundo, a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; sin embargo, estos ordenamientos no le otorgan un carácter ejecutivo a las indicadas pólizas. Por tanto, ante esa laguna legislativa la citada fracción V debe interpretarse en el sentido de que las pólizas de seguros no son títulos ejecutivos para efectos de la procedencia de la vía ejecutiva mercantil. Lo anterior es así, porque de los artículos 19 y 20 de la Ley sobre el Contrato de Seguro se advierte que la póliza es la manifestación escrita y la prueba por excelencia de la celebración de ese contrato, pero no que sea el contrato en sí o un título ejecutivo, y mucho menos que, por sí misma, traiga aparejada ejecución, pues no reúne los aludidos requisitos para considerar que así sea. En efecto, no tiene una cantidad líquida precisamente exigible, ya que aun cuando en ella se consigna una suma asegurada determinada, su cobro está sujeto a una serie de condiciones estipuladas tanto en el propio contrato como en la ley de la materia, tales como que el contrato esté vigente, se haya pagado la prima, se verifique el riesgo amparado, el siniestro reclamado sea procedente y que no resulte aplicable alguna causa de exclusión; de manera que las obligaciones contraídas por las aseguradoras están supeditadas a la realización de la eventualidad futura e incierta prevista en el contrato respectivo, a diferencia de lo que ocurre con los títulos ejecutivos.”

<sup>77</sup> Cuyo texto previo a la reforma era: **“Artículo 1391.-** El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.- Traen aparejada ejecución:- I. La sentencia ejecutoriada ó pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al art. 1,346, observándose lo dispuesto en el 1,348;- II. Los instrumentos públicos, así como los testimonios y copias certificadas que de los mismos expidan los fedatarios públicos;- III. La confesión judicial del deudor, según el artículo 1,288;- IV. Los títulos de crédito;- **V. Las pólizas de seguros conforme a la ley de la materia;**- VI. La decisión de los peritos designados en los seguros para fijar el importe del siniestro, observándose lo prescrito en la ley de la materia;- VII. Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor, y- VIII. Los demás documentos que por disposición de la ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución.”



las pólizas de seguro no son ni pueden ser títulos ejecutivos, por lo que se derogó la indicada fracción V, del artículo 1391, del Código de Comercio,<sup>78</sup> por lo que estima la quejosa que es inconstitucional el artículo impugnado.<sup>79</sup> Argumentos que son **infundados**.

Desde una perspectiva propiamente constitucional, la inconforme plantea un escenario de incertidumbre jurídica porque estima que el precepto impugnado permite la constitución de un título ejecutivo a partir de una relación jurídica (asegurado – aseguradora) que no prevé incondicionalidad en el pago, ni certeza, ni exigibilidad de ningún adeudo u obligación, al quedar sujeto el pago a la realización de una eventualidad.

Sin embargo, esta Primera Sala aprecia que existe una **inconsistencia fundamental en el planteamiento** de los conceptos de violación reseñados: la póliza de seguro es un instrumento jurídico cuyo origen, naturaleza y finalidad, son diferentes al origen, naturaleza y finalidad que invisten al

---

<sup>78</sup> Precepto que en su texto actual dispone: “Artículo 1391.- El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.- Traen aparejada ejecución:- I. La sentencia ejecutoriada ó pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al art. 1,346, observándose lo dispuesto en el 1,348;- II. Los instrumentos públicos, así como los testimonios y copias certificadas que de los mismos expidan los fedatarios públicos, en los que conste alguna obligación exigible y líquida;- III. La confesión judicial del deudor, según el artículo 1,288;- IV. Los títulos de crédito;- **V. (DEROGADA, D.O.F. 14 DE DICIEMBRE DE 2011)**- VI. La decisión de los peritos designados en los seguros para fijar el importe del siniestro, observándose lo prescrito en la ley de la materia;- VII. Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor;- VIII. Los convenios celebrados en los procedimientos conciliatorios tramitados ante la Procuraduría Federal del Consumidor o ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, así como los laudos arbitrales que éstas emitan, y- IX. Los demás documentos que por disposición de la Ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución.”

<sup>79</sup> Páginas 48 a 56 de la demanda de amparo del juicio 884/2016, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en materia Administrativa en la Ciudad de México.

dictamen que emite la CONDUSEF en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; lo que **impide que las razones que se predicen para establecer que la póliza de seguro no tiene el carácter de título ejecutivo; puedan predicarse para negar tal carácter al dictamen que emite la CONDUSEF.**

En efecto, la institución quejosa es insistente en exponer que la regulación legal de las relaciones entre aseguradoras y asegurados no prevé incondicionalidad en el pago, ni certeza, ni exigibilidad de ningún adeudo u obligación, al quedar sujeto el pago a la realización de una eventualidad y que no puede emitirse un título ejecutivo respecto de obligaciones que no son ciertas, líquidas ni exigibles; y que así fue considerado en jurisprudencia de la Suprema Corte al establecer que *“las pólizas de seguros no son títulos ejecutivos para efectos de la procedencia de la vía ejecutiva mercantil”*.

Lo que indudablemente remite a la póliza de seguro, cuyo origen, naturaleza y finalidad, fueron motivo de análisis por parte de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 153/2008, en el sentido sustancial de que: configura la manifestación escrita y la prueba, por excelencia, de la celebración del contrato de seguro, el que debe ser entregado por la aseguradora al asegurado y en el que deben constar los derechos y obligaciones de las partes, acorde con los requisitos formales previstos en la ley, pero no reúne los requisitos para ser

título ejecutivo porque la obligación de pago está condicionada a que se den ciertos requisitos para su exigibilidad y a que el asegurado cumpla sus obligaciones, que se demuestre el siniestro, que el mismo esté cubierto, y que con ello se determine el importe a recibir como indemnización; aunado a que la mención de la suma asegurada corresponde al límite de responsabilidad, pero no justifica la existencia real y actual de un derecho del asegurado a cobrar ese importe total; y a que se pueden expedir múltiples copias de la póliza sin que opere el principio de incorporación y sin perjuicio de que se demuestre el contrato de seguro mediante la confesión; por lo que se concluyó que **la póliza no tiene una cantidad líquida precisamente exigible, ya que la obligación de pago está sujeta a diversas condiciones relacionadas con la realización de la eventualidad futura e incierta prevista en el contrato.**<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Tales consideraciones constan en la ejecutoria de la CT 153/2008, páginas 31 a 37, que en lo conducente son como sigue: “De lo anterior, se advierte que la póliza configura la manifestación escrita y la prueba, por excelencia de la celebración del contrato de seguro. Además de ser el documento que la empresa aseguradora está obligada a entregar al contratante del seguro, y en el que se harán constar los derechos y obligaciones de las partes, en el contexto del propio artículo 20 de la ley de la materia. La póliza deberá contener, básicamente, los nombres y domicilios de los contratantes, la firma de la empresa aseguradora, la naturaleza de los riesgos garantizados, duración, monto de la garantía y la cuota o prima del seguro. Como se advierte, de lo anterior no se desprende que sea un título ejecutivo, ni mucho menos que por sí misma traiga aparejada ejecución pues no reúne los requisitos que ya fueron señalados para considerar que así sea.- En efecto, ante la falta de contrato otorgado por escrito, se autoriza la prueba de su existencia a través de la confesional. Por lo tanto, no es necesario tener la póliza para ejercitar la acción del cobro de un seguro, a diferencia de un documento que trae aparejada ejecución.- En las pólizas de seguros, la obligación de pago está condicionada a que se den ciertos requisitos para exigir el pago, así como de que cumpla el asegurado con sus obligaciones, que se demuestre el siniestro, que éste se encuentre cubierto, y con ello la determinación del importe a recibir como indemnización, situación que no se contempla en los documentos que traen aparejada ejecución. Asimismo, la designación que se hace en el Contrato de Seguro respecto de la suma asegurada, corresponde al límite de responsabilidad, sin que esto implique que tal mención justifique la existencia real y actual de un derecho a favor del asegurado de cobrar el importe total de dicha suma asegurada, pues la determinación de la procedencia o improcedencia, así como la determinación del monto de la indemnización se realiza de acuerdo al ajuste, lo cual se estipula en las cláusulas que figuran en el contrato. Situación que no sucede tratándose de documentos que traen aparejada ejecución.- Si bien es cierto que en la carátula de la póliza se establece el importe de la suma asegurada como límite máximo de responsabilidad de la aseguradora frente al asegurado, también se indica el importe de la contraprestación que es la prima, en donde se hace un desglose de cómo se integra

ésta, es decir, el importe por gastos fraccionado y el cobro del impuesto a cargo del asegurado.- La ley de la materia obliga a la aseguradora a expedir a solicitud y costa del asegurado, copia o duplicado de la póliza, situación que no ocurre con otros documentos que traen aparejada ejecución, como son los títulos de crédito, en donde no existe obligación a cargo del deudor de expedir tantas copias o duplicados como soliciten los acreedores, pues al destruirse o extraviarse este documento, el acreedor tendrá que solicitar su reposición o extravío mediante el procedimiento que establece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Al existir la posibilidad de expedirse una o más copias de la póliza, ello implica la ausencia del elemento de incorporación, ya que de lo contrario habría tantas obligaciones de pago como copias de la póliza.- La ley permite al asegurado demostrar, mediante la prueba confesional, la existencia del contrato de seguro, además de que le permite pedir un duplicado de la póliza, a la aseguradora, sin necesidad de promover un procedimiento similar a la cancelación y reposición de los títulos de crédito.- Asimismo, la ley determina una obligación de la Aseguradora, en el sentido de que la póliza y todos los documentos que la integren, deben estar escritos o impresos en caracteres fácilmente legibles para que pueda surtir efectos probatorios en contra del asegurado.- La ley determina una restricción a favor de la aseguradora de no poder ejercitar la compensación de créditos cuando proceda al pago de la suma asegurada, salvo para el cobro de la prima. Por el contrario, en materia de ejecución de los documentos que traen aparejada ejecución, normalmente procede oponer la excepción de compensación, situación que se restringe en materia de seguros.- Conforme a la Ley Sobre el Contrato de Seguro, en sus artículos 20 y 153<sup>80</sup>, se determina que en las pólizas de seguros se debe indicar el nombre del contratante, así como la designación de la cosa o persona asegurada, ya que para hacer alguna reclamación es indispensable acreditar sobre quién recae el interés asegurable, interés jurídico, situación que no se da en los títulos de crédito, en donde se permite la transferencia o circulación del documento o del derecho que el mismo contiene.- Las excepciones que la aseguradora tenga en contra del contratante, las puede oponer también en contra de quién resulte o venga a tener la calidad de tenedor de la póliza o beneficiario de la póliza, y la aseguradora también puede oponer las excepciones personales que tenga contra el reclamante. Por el contrario, cuando se ejercita la acción de cobro de un título de crédito que ya circuló, las excepciones que se pueden oponer está restringiéndolas a las establecidas en las leyes aplicables.- Es importante mencionar que de acuerdo al artículo 46<sup>80</sup> de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, al momento de emitir cada póliza (esté pagada o no la prima) se debe crear una reserva de riesgo en curso para cubrir las obligaciones futuras que las garantice desde la contratación, lo que implica una seguridad para los asegurados desde el inicio de la vigencia de sus seguros.- Y si en el contrato se establecen las obligaciones de las partes, en donde conste que el asegurado o beneficiario deberá dar el aviso del siniestro y entregar toda la información y documentación para acreditar el mismo, también es cierto que al momento en que se recibe el aviso del siniestro surge otra obligación por parte de la aseguradora, la cual consiste en crear una reserva para obligaciones pendientes de cumplir (derivados del conocimiento del siniestro), la cual se crea para garantizar el pago de la indemnización que pueda corresponder en caso de la procedencia del siniestro.- Pues conforme a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en sus artículos 50, fracción I<sup>80</sup> y 55 fracción II<sup>80</sup>, se determina que la Aseguradora deberá crear una reserva hasta por el monto de la suma asegurada respecto al siniestro ocurrido, la cual podrá variarse (reducirse o incrementarse) de acuerdo al ajuste, así como por las obligaciones a cargo del asegurado (deducible o coaseguro), por lo que desde ese momento esta garantizado el pago de la indemnización a favor de los asegurados.- Ahora bien, de acuerdo con el artículo 63<sup>80</sup> de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, las instituciones de seguros no podrán disponer de las inversiones en que hayan constituido las “reservas técnicas”, sino únicamente para cumplir con las obligaciones asumidas, así como las que resulten por sentencia judicial o laudo de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a favor de los asegurados o beneficiarios. Por lo tanto, los bienes en que se efectúen las inversiones de reserva, son inembargables. Lo cual, se corrobora con lo establecido por el artículo 434<sup>80</sup>, fracción XV, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código de Comercio.- En conclusión, la póliza no tiene una cantidad líquida precisamente exigible, ya que aún cuando en ellas se consigna una suma asegurada determinada, el cobro de la misma, está sujeto a que el contrato esté vigente, que se haya pagado la prima, que se verifique el riesgo amparado, que el siniestro que en su caso se reclame sea procedente y que no resulte aplicable ninguna de las causas de exclusión contenidas en el clausulado o condiciones generales del propio contrato de seguro. Esto es, a que se cumpla una serie de condiciones y obligaciones estipuladas tanto en el propio contrato, como en la Ley de la materia, es decir, las obligaciones que contrae la

En contraste, partiendo de la base de que el legislador estableció una serie de requisitos y condiciones necesarios para que la CONDUSEF emita el dictamen con carácter de título ejecutivo, relativos a que: las partes no se hayan sometido al arbitraje; del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado; exista previa solicitud por escrito del usuario; se dicte un acuerdo de trámite que contenga un dictamen; que el dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional; en casos de se trate de aseguradoras, el monto de los asuntos sea inferior a cien mil Unidades de Inversión; que el dictamen contenga una valoración técnica y jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado; que el dictamen contenga los requisitos formales previstos (lugar y fecha de emisión; identificación del funcionario que emite el dictamen; nombre y domicilio de la Institución Financiera y del usuario; la obligación contractual y tipo de operación o servicio financiero de que se trate; el monto original de la operación así como el monto materia de la reclamación; y la determinación del importe de las obligaciones a cargo de la Institución Financiera); y se debe expedir en un término de sesenta días hábiles.

---

Aseguradora están condicionadas a la realización de la eventualidad futura e incierta prevista en el contrato...”

Es claro que **el dictamen con carácter de título ejecutivo, difiere diametralmente de la póliza de seguro**; pues por un lado, no configura la manifestación escrita ni la prueba, por excelencia, de la celebración del contrato de seguro, ni debe ser entregado por la aseguradora al asegurado, ni deben constar los derechos y obligaciones de las partes, acorde con los requisitos formales previstos en la ley; y por otro lado, porque para ser considerado título ejecutivo en términos de los artículos 68 Bis y 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros,<sup>81</sup> **sí debe contener la determinación del importe de las obligaciones a cargo de la Institución Financiera (61 Bis 1, VI); y sí debe consignar una obligación**

---

<sup>81</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 (sic) 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.”

“**Artículo 68 Bis 1.**- El dictamen que puede emitir la Comisión Nacional en términos de los artículos 68 y 68 Bis contendrá una valoración técnica y jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado.- El dictamen a que se refiere el párrafo anterior deberá contener lo siguiente:- I. Lugar y fecha de emisión;- II. Identificación del funcionario que emite el dictamen;- III. Nombre y domicilio de la Institución Financiera y del Usuario;- IV. La obligación contractual y tipo de operación o servicio financiero de que se trate;- V. El monto original de la operación así como el monto materia de la reclamación;- y- VI. La determinación del importe de las obligaciones a cargo de la Institución Financiera.- La Comisión Nacional contará con un término de sesenta días hábiles para expedir el dictamen correspondiente. El servidor público que incumpla con dicha obligación, será sancionado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

**contractual incumplida, cierta, exigible y líquida**, a juicio de la CONDUSEF (68 Bis, 2º párrafo), que tenga **respaldo en una valoración técnica y jurídica elaborada con base en datos del expediente**.

Lo que evidencia diferencias sustanciales que impiden afirmar que la ineptitud de la póliza de seguro para configurar un título ejecutivo, deba conducir necesariamente a la ineptitud del dictamen que emite la CONDUSEF para configurar título ejecutivo. De ahí lo infundado de los argumentos de queja señalados.

No obsta a lo anterior, que la quejosa añada como argumento de queja, que la obligación de pago queda sujeta a la realización de una eventualidad, por lo que se requiere de prueba ante una instancia jurisdiccional, no ante una instancia conciliatoria en sede administrativa. Pues sobre el tópico ya se dijo, y ahora se reitera, que **la emisión del dictamen con carácter de título ejecutivo por parte de la CONDUSEF, no impide que la Institución Financiera pueda oponerse y probar ante la autoridad judicial correspondiente lo infundado del reclamo que demande el asegurado**; pues aun cuando el dictamen respectivo prevé el acceso a una vía procesal más ágil para los asegurados cuyas reclamaciones reúnan los extremos señalados en la norma impugnada; no impide que los tribunales

examinen el monto y/o la exigibilidad de la pretensión del asegurado.<sup>82</sup>

Tampoco es obstáculo para declarar infundados los conceptos de violación analizados anteriormente, que la inconforme haga valer violación al derecho de seguridad jurídica y un estado de incertidumbre total, con motivo de que se faculta a la CONDUSEF para emitir el dictamen con carácter de título ejecutivo, **incluso cuando la aseguradora acepte someterse al arbitraje**, si es que el usuario no acepta el arbitraje; y que con ello se impide que la aseguradora pueda prever las consecuencias

---

<sup>82</sup> Son ilustrativas de lo anterior, en lo conducente y por analogía de razón, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2018 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 50, enero de 2018, tomo I, página 139, cuyo rubro y texto son: **“INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD PROCESAL.-** Si se toma en consideración que el derecho citado reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que deben hacerse saber a las partes las pretensiones de su oponente y no privarlas de la oportunidad de alegar, probar o impugnar lo que a su interés convenga, con el objeto de que ambas estén en aptitud de demostrar, respectivamente, los extremos de su acción y de sus excepciones o defensas, se concluye que el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, al prever una presunción legal en relación con la veracidad de la certificación contable formulada por el contador facultado por la institución acreedora, no viola el derecho fundamental referido, pues el hecho de que una de las partes deba probar que la certificación indicada sea falsa, o bien, que son inexactos los datos contenidos en ésta, no limita ni restringe la oportunidad del litigante de impugnar y, en su caso, demostrar tal extremo. Esto es, la hipótesis prevista en el artículo 68 indicado no implica que una de las partes se encuentre imposibilitada, en comparación con su contraparte, para demostrar los extremos de su acción o de sus excepciones o defensas, pues define únicamente a quién le corresponde la carga de la prueba en relación con la falsedad o inexactitud del certificado contable.”

Y en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 161/2005, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, enero de 2006, página 432, cuyo rubro y texto son: **“LITIS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. SE INTEGRA SÓLO CON EL ESCRITO DE DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN.-** De una interpretación sistemática de los artículos 1061, 1069, 1327, 1399, 1400 y 1401 del Código de Comercio, se advierte que la litis en los juicios ejecutivos mercantiles se integra únicamente con el escrito de demanda -en el que la parte actora funda su acción- y con su contestación -a través de la cual el demandado funda sus excepciones y defensas-, lo que se conoce como litis cerrada. Lo anterior es así, en virtud de que al establecer el citado artículo 1400 que con el escrito de contestación a la demanda se tendrán por opuestas las excepciones que permite la ley y se dará vista al actor por tres días para que manifieste y ofrezca las pruebas que a su derecho convenga, es exclusivamente para que éste tenga la oportunidad de ofrecer las pruebas pertinentes para desvirtuar las excepciones planteadas, pero no para corregir o mejorar su escrito de demanda, pues ello generaría un desequilibrio procesal entre las partes.”



jurídicas de sus propios actos, llegando al extremo de permitir que los actos u omisiones de terceros, como los asegurados o los beneficiarios, generen la emisión de un título en su contra.<sup>83</sup>

Dado que tales argumentos son **inoperantes**, sobre la base de que el precepto impugnado **no fue aplicado a la quejosa en la porción normativa que combate con ese argumento**.

En efecto, en el concepto de violación que se analiza, la quejosa está inconforme con que el precepto impugnado permita a la CONDUSEF emitir el dictamen con carácter de título ejecutivo, **incluso cuando la aseguradora acepte someterse al arbitraje**, si es que el usuario no acepta someterse. Pero del contenido conducente del acta de audiencia de conciliación de treinta de noviembre de dos mil quince, se aprecia que en uso de la palabra, el apoderado de la Institución de Seguros quejosa manifestó en lo que interesa, que “...solicito[sic] se dejen a slavo[sic] los derechos de mi representada, previa declinación al arbitraje propuesto por esta H. Comisión.”<sup>84</sup>

Lo que revela que, al haber declinado la Institución de Seguros quejosa someterse al arbitraje de la CONDUSEF, no le fue aplicado en su perjuicio la porción normativa que pretende

---

<sup>83</sup> Páginas 101 y 105 del escrito de demanda del juicio de amparo 884/2016, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en materia Administrativa en la Ciudad de México.

<sup>84</sup> Acta que se aprecia en copia certificada a fojas 218 y siguientes del expediente de amparo 884/2016, la que fue admitida como prueba mediante auto de quince de julio de 2016 (foja 230 del mismo expediente).

impugnar, relativa a que: se faculta a la CONDUSEF para emitir el dictamen con carácter de título ejecutivo, **incluso cuando la aseguradora acepte someterse al arbitraje**, si es que el usuario no acepta el arbitraje. De ahí lo inoperante del argumento de queja examinado.

#### **D.- Inconstitucionalidad del dictamen reclamado.**

Por lo demás, los diversos conceptos de violación mediante los que la quejosa combate el dictamen reclamado, de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, escapan a la materia de la revisión que es competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que en términos de lo que dispone el artículo 95 de la Ley de Amparo, aunado al contenido conducente del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe reservarse jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para que se ocupe de resolver lo que en derecho corresponda.

En las relatadas condiciones, fue **infundada la revisión adhesiva**, y como resultaron **infundados los conceptos de violación en la materia de la revisión** competencia de esta Primera Sala, se impone **desestimar la revisión adhesiva**, así como **negar la protección federal solicitada** por lo que hace a los actos reclamados vinculados con la emisión del **artículo 68 Bis** de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, reformado mediante decreto publicado en el Diario

Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce; debiendo **reservarse jurisdicción** al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado,

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** Es infundada la revisión adhesiva, interpuesta por el Presidente de los Estado Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión No ampara ni protege a Quálitas Compañía de Seguros, Sociedad Anónima de Capital Variable en contra del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

**TERCERO.** Se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de lo expuesto en el último considerando de este fallo.

**Notifíquese;**

**MGAJ/dapg/morl**