

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
5461/2021**

**QUEJOSA Y RECURRENTE: REYNA
REYES MOLINA.**

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

COTEJÓ

SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ

SECRETARIO AUXILIAR: GILBERTO NAVA HERNÁNDEZ

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**¹, a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo directo en revisión 5461/2021, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

...

33. En su recurso de revisión, la recurrente alega esencialmente lo siguiente:

- a. La recurrente refiere que no existe una base razonable para que el IPAB se encuentre, dentro de la lista de acreedores, antes que los ahorradores, lo cual es violatorio del principio de igualdad y no discriminación, tema el cual -dijo el quejoso- estudió la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 1014/2015.
- b. El artículo 241 de la Ley General de Instituciones de Crédito es inconstitucional porque contraviene las garantías con que cuentan los ahorradores al ser parte del sistema financiero, en virtud de que de una ponderación a los derechos fundamentales de la quejosa en su carácter de ahorrador y usuario de servicios financieros (los cuales están protegidos por nuestra Carta Magna y por la Declaración Universal de Derechos de los Usuarios de los Servicios Bancarios y Financieros), debe prevalecer la

¹ Tesis de Jurisprudencia P./J. 53/2014, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, noviembre de 2014, página 61.

protección de sus derechos ante los intereses del IPAB dentro del orden de prelación para el pago de los adeudos del FAMSA, pues el monto que corresponde al IPAB es muy superior al que corresponde a los ahorradores.

- c. El artículo 241 de la Ley de Instituciones de Crédito es violatorio del principio de racionalidad legislativa, pues la medida que emplea no es acorde con el fin que pretenden alcanzar, ello pues si bien es cierto que la finalidad de este artículo es brindar una protección jurídica al público ahorrador, el cual es un objetivo constitucionalmente válido, la medida no es idónea, ni apta para alcanzar este objetivo, en tanto el seguro de depósito tiene un límite injustificado garantizado por el IPAB y se relega a los ahorradores hasta el quinto grado en la lista de acreedores, lo cual no conduce a la protección de los acreedores.
- d. Al establecerse un límite a las cantidades aseguradas (artículo 11 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario), es decir, al toparlas a cuatrocientas mil Unidades de Inversión y relegar a los ahorradores en la lista de prelación de acreedores, se le impide recuperar su dinero y viola sus derechos humanos, medidas las cuales, si bien buscan proteger al ahorrador, no resultan idóneas para satisfacer este objetivo, en tanto imponen restricciones a los ahorradores para recuperar la totalidad de sus saldos.
- e. El artículo 11 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario es violatorio del principio de igualdad y no discriminación ya que establece un trato diferenciado entre un mismo grupo de gobernados, es decir, entre acreedores de instituciones financieras, entre acreedores que ahorraron una cantidad mayor a la suma asegurada por el IPAB y aquellos que ahorraron una cantidad a cuatrocientas mil Unidad de Inversión, sin que se justifique este monto, ni esa distinción.

34. Dada la estrecha relación de los agravios propuestos por la recurrente, esta Primera Sala analizará la problemática planteada en este asunto a la luz de las siguientes dos interrogantes:

¿Es violatorio del principio de igualdad y no discriminación el hecho de que -dice la recurrente-, ante la liquidación de una institución bancaria, primero se protejan los intereses del IPAB y luego los de los ahorradores?

¿El artículo 241 de la Ley de Instituciones de Crédito discrimina a los ahorradores en función de los montos de sus ahorros?

35. Como punto de partida, esta Primera Sala estima necesario precisar el contenido de los artículos 241 de la Ley de Instituciones de Crédito, y 6 y 11 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

“Artículo 241. Para el pago de las operaciones a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación judicial, el liquidador judicial deberá considerar la prelación siguiente:

I. Créditos con garantía o gravamen real;

II. Créditos laborales diferentes a los referidos en la fracción XXIII, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y créditos fiscales;

III. Créditos que según las leyes que los rijan tengan un privilegio especial;

IV. Créditos derivados del pago de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, hasta por el límite a que se refiere el artículo 11 de dicha Ley, así como cualquier otro pasivo a favor del propio Instituto;

V. Créditos derivados de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, por el saldo que exceda el límite a que se refiere el artículo 11 de dicha Ley;

VI. Créditos derivados de otras obligaciones distintas a las señaladas en las fracciones anteriores;

VII. Créditos derivados de obligaciones subordinadas preferentes, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de esta Ley, y

VIII. Créditos derivados de obligaciones subordinadas no preferentes, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de esta Ley. El remanente que, en su caso, hubiere del haber social, se entregará a los titulares de las acciones representativas del capital social.

Los créditos con garantía o gravamen real a que se refiere la fracción I de este artículo se pagarán con el producto de la enajenación de los bienes afectos a dicha garantía con exclusión absoluta de los créditos a los que hacen referencia las fracciones II a VIII de este artículo, con sujeción al orden de cobro que se determine con arreglo a las disposiciones aplicables o, en su defecto, a prorrata.

Tratándose de créditos con garantía o gravamen real en los que el valor de ésta sea inferior al monto del adeudo por capital y accesorios a la fecha en que la institución entre en liquidación judicial, los acreedores respectivos se considerarán incluidos dentro de los créditos a que se refiere la fracción VI anterior, por la parte que no hubiere sido cubierta.

Lo dispuesto en la Ley de Sistemas de Pagos será aplicable no obstante lo previsto en este artículo.

Por el solo pago de las obligaciones garantizadas en términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y, en su caso, por el pago que hubiese efectuado en términos del inciso b) de la fracción II del artículo 148 de esta Ley, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario se subrogará en los derechos de cobro respectivos, con los privilegios correspondientes a los titulares de las operaciones pagadas, por el monto cubierto, siendo suficiente título el documento en que conste el pago referido. Los derechos de cobro del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario antes señalados, tendrán preferencia sobre aquéllos correspondientes al saldo no cubierto por éste de las obligaciones respectivas.

En protección del público ahorrador y con independencia de que la institución de banca múltiple cuente con recursos suficientes, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario proveerá los recursos necesarios para que se realice el pago de las obligaciones garantizadas a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Lo anterior, sin perjuicio de que el citado Instituto se subroque en los derechos de cobro correspondientes, en los términos previstos en el presente artículo.

Para realizar el pago a los acreedores cuyos créditos se ubiquen en una de las fracciones comprendidas en el presente artículo deberán quedar pagados o reservados los créditos correspondientes al artículo 242 y aquellos que los precedan de conformidad con la prelación establecida en este artículo.

En el evento de que los activos de la institución de banca múltiple en liquidación judicial no resulten suficientes para efectuar los pagos o constituir las reservas que correspondan a la totalidad de los créditos comprendidos en una de las fracciones de este artículo, el liquidador judicial deberá solicitar autorización de juez que conozca de la liquidación judicial para realizar, a prorrata, los pagos o constituir las reservas de los créditos correspondientes a dicha fracción. El juez deberá resolver sobre dicha solicitud en un plazo que no deberá exceder de diez días hábiles a partir de su presentación.”

“**Artículo 6.** Para los efectos de esta Ley, se considerarán obligaciones garantizadas los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las Instituciones tienen la obligación de informar a las personas usuarias de sus servicios sobre el tipo y monto de las operaciones garantizadas en los términos de esta Ley.”

“Artículo 11. El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma Institución.”

36. En segundo orden, esta Primera Sala explica cuál es el contenido y alcance del derecho humano de igualdad y no discriminación y la forma de evaluar violaciones a éste, para este efecto se retoman las consideraciones que esta Primera Sala sostuvo al resolver el Amparo Directo en Revisión 1012/2021 bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá².

37. El artículo 1º constitucional establece, en lo que interesa, lo siguiente:

(...)

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

38. También resulta conveniente considerar el contenido del artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que los Estados Parte se comprometen...

(...) a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

39. Dichas normas forman parte del parámetro de control de regularidad constitucional, por lo que el derecho a la igualdad—no discriminación permea a todo el ordenamiento jurídico, de forma que cualquier tratamiento que pueda

² Por unanimidad de cuatro votos de la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a emitir voto concurrente, Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho de formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se aparta de los párrafos ochenta y seis a noventa y uno y se reserva su derecho de formular voto concurrente, y de la Señora Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunas consideraciones. Ausente el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente) e hizo suyo el asunto el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

resultar discriminatorio respecto del ejercicio de algún derecho humano es, por sí mismo, incompatible con el orden constitucional.

40. Ahora bien, la igualdad goza de una doble dimensionalidad: es un principio y, a su vez, es un derecho; como *principio*, fundamenta y da sentido a todo el andamiaje jurídico y a los actos que derivan de él y, en ese sentido, debe utilizarse como una guía hermenéutica en la elaboración, interpretación y aplicación del derecho.
41. En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/2003, determinó que el principio de igualdad—no discriminación es una norma de *jus cogens* y, por ese motivo, no admite acuerdo en contrario; es aplicable a cualquier Estado, independientemente de que forme parte o no de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, genera efectos *erga omnes*, esto es, incluso, entre particulares³.
42. De esta forma, la Corte Interamericana indicó que los Estados pueden realizar restricciones legislativas a dicho principio en la medida en que sean **objetivas y racionales**, es decir, siempre que no se establezcan diferencias o distinciones que sean ilegítimas o arbitrarias⁴.
43. De acuerdo con la doctrina de esta Primera Sala, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley -igualdad en sentido formal- y el de igualdad en la ley -igualdad en el derecho-.⁵
44. El primero de ellos obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentran en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo

³ Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados; emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Tesis 1ª./J. 125/2017 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, con número de registro digital 2015679, de rubro: **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**

cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.⁶

45. El segundo opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁷
46. La justificación de este derecho parte de que la Constitución no puede ser ciega ante las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través de manifestaciones de todo tipo.⁸
47. Este derecho protege tanto a personas como a grupos y tiene por objeto remover y/o disminuir los obstáculos, sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupos sociales.⁹
48. El fin último de este derecho es alcanzar la paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.¹⁰
49. Ahora, bien en el caso, al haberse impugnado la constitucionalidad de una norma prevista en la legislación secundaria que considera -según dice la recurrente- primero al IPAB y luego a los ahorradores, y, posteriormente, da prelación a los ahorradores por sobre los grandes; es decir, la condición socioeconómica como

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10ª.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2017, página 119, de rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.**”

un factor para establecer la protección económica frente a la liquidación de un banco, esta Primera Sala estudiará únicamente la igualdad sustantiva.

50. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente.¹¹
51. Por otro lado, dan lugar a actos discriminatorios indirectos que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.¹²
52. Aunado a lo anterior, la doctrina ha sustentado que la prohibición de la discriminación y el deber de promoción y de protección son normativamente indeterminados, esto es así ya que la disposición constitucional que los establece no prevé cuándo un trato es discriminatorio, habida cuenta que no define *a priori* para todos los casos: (i) cuándo un trato es diferenciado es discriminatorio y por consiguiente vulnera la Constitución y los tratados internacionales en derechos humanos; (ii) cuándo un trato diferenciado es constitucional, por no vulnerar la prohibición de discriminación; y (iii) cuándo un trato diferenciado cumple los deberes de promoción o de protección.¹³
53. De ahí que, dada la indeterminación normativa del principio de igualdad y la proscripción a discriminar, esta Suprema Corte de Justicia se ha constreñido a determinar, entre otros aspectos: a) los tipos de diferencias que existen entre los grupos de destinatarios; b) cuándo éstos merecen una protección especial, dada su categoría sospechosa; c) cuándo se justifica un trato diferenciado; y, d) cuándo resulta injustificado un trato diferenciado.

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

¹³ Bernal Pulido, C. (2005) *“El Derecho de los Derechos”*. Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia. p. 259.

54. Para ello, se ha optado por estudiar, atendiendo a la norma o acto de autoridad, los distintos niveles de intensidad en los escrutinios o test de igualdad, estableciéndose una escala tríadica de intensidades para determinar la aplicación del referido principio de igualdad.

55. Los elementos de la referida escala tríadica de intensidades son los siguientes:¹⁴

52.1. *Escrutinio débil*. Es el que establece que, para que la norma o acto de autoridad sea constitucional, basta con que el trato diferenciado que se advierta en aquéllos sea una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. Ese escrutinio exige: i) que el trato diferente tenga un objetivo legítimo; ii) que dicho trato sea potencialmente adecuado para alcanzarlo; y, iii) que éste no esté proscrito constitucional y convencionalmente.

52.2. *Escrutinio estricto*. Es el escrutinio que se lleva a cabo cuando un trato diferenciado se fundamenta en una categoría sospechosa, como lo son aquellos previstos en el artículo 1° constitucional.

52.3. De este modo se tomarán como criterios sospechosos de diferenciación o se considerarán como potencialmente discriminatorio, los siguientes: i) aquellos establecidos y dispuestos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos; ii) los que afecten a minorías o grupos sociales constitucionalmente protegidos; iii) los que se funden en rasgos permanentes de las personas que no pueden prescindir de estos por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; y, iv) los que afecten a grupos históricamente sometidos a menosprecio y prácticas discriminatorias;

¹⁴ Esta escala tríadica de intensidades ha sido aplicada y desarrollada tanto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo en Revisión 131/2021 resuelto por mayoría de cuatro votos en sesión correspondiente al día dieciséis de junio de dos mil veintiuno, así como en el Amparo Directo en Revisión 172/2019 resuelto por unanimidad en sesión correspondiente al día diez de abril de dos mil diecinueve, entre otros. De igual manera ha sido aplicado por otros tribunales constitucionales, entre los que destacan los precedentes de la Corte Constitucional de Colombia: C- 265 de 1994, C-445 de 1995, C-371 de 2000, C-093 de 2001, C-673 de 2001. Asimismo, véase Bernal Pulido, C. (2005) *“El Derecho de los Derechos”*. Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia. p. 266 a 271.

52.4. A mayor abundamiento, las categorías respecto del punto i), como se apuntó con anterioridad, son: la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

52.5. *Escrutinio intermedio*. Es el que se aplica en los casos en los que el Estado realiza diferencias fundadas en criterios sospechosos con la finalidad de favorecer a grupos o individuos tradicionalmente desfavorecidos con la finalidad de alcanzar una igualdad sustantiva.

56. Ahora bien, como segundo punto, esta Primera Sala estima necesario precisar que, al resolver el amparo directo en revisión 1259/2018 determinó que, cuando las personas aducen violaciones al principio de principio de igualdad, se requiere llevar a cabo, **en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado, esto a partir de un término de comparación**, en la medida en que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de alguien o algo.

57. De manera que, sólo una vez que ese juicio de igualdad ha prosperado, puede verificarse si el tratamiento desigual establecido por el legislador resulta constitucionalmente válido, mediante un análisis de proporcionalidad que se conforma de tres criterios, según la jurisprudencia 1a./J. 55/2006¹⁵, consistentes en: a) que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin y, c) la distinción

¹⁵ De rubro; “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**” localizado en la tesis de jurisprudencia 1a. /J. 55/2006 de la Novena Época, Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75 y registro 174247.

debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional.

58. Sobre esa misma línea de argumentación, la Segunda Sala de esta Suprema Corte, en su jurisprudencia 2a./J. 42/2010, que esta Primera Sala comparte, determinó que el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, **establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente**. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida.
59. Ello, cobra relevancia en tanto el principio de igualdad representa uno de los pilares de toda sociedad bien organizada y de todo Estado constitucional e impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos, lo cual se traduce en cuatro mandatos:
 - a. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas;
 - b. Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento en común;
 - c. Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones representan similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de las diferencias); y
 - d. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes¹⁶.

¹⁶ Bernal Pulido, Carlos, “El derecho de los derechos”, Universidad del Externado Colombia, Bogotá, 2008, pp. 257.

60. De todo ello, esta Primera Sala concluye que, de forma previa, a realizar un test de igualdad, se debe analizar 1) sí los sujetos a comparar son iguales, diametralmente diferentes o se encuentran compartiendo similitudes; y 2) en caso de que los sujetos sean iguales, si se les da un trato diferenciado, respecto del cual deba realizarse el test ya expuesto (pues de no existir un trato diferenciado entre sujetos iguales, no hay estudio que realizar).
61. Preciado lo anterior, esta Primera Sala inicia el estudio de las preguntas planteadas al inicio de este apartado.

ÚNICA PROBLEMÁTICA JURÍDICA:

¿Es violatorio del principio de igualdad y no discriminación el hecho de que -dice la recurrente-, ante la liquidación de una institución bancaria, primero se protejan los intereses del IPAB y luego los de los ahorradores?

¿El artículo 241 de la Ley de Instituciones de Crédito discrimina a los ahorradores en función de los montos de sus ahorros?

62. La respuesta a estas interrogantes es negativa.
63. En cuanto a la primera interrogante, la recurrente sostiene que, en el caso concreto, el término o parámetro de comparación son los ahorradores que tienen invertido en los productos garantizados por el IPAB un monto menor o equivalente a cuatrocientas mil Unidades de Inversión y aquellos que cuentan con un importe superior, y que el trato desigual consiste en que se coloca en un orden preferente a los primeros delegando a los segundos a un momento posterior; ello aunado a que primero se protegen los intereses del IPAB y después a los cuentahabientes de la institución bancaria en quiebra.
64. En ese tenor, esta Primera Sala concluye que la recurrente propone dos parámetros de comparación:
- a. IPAB – ahorradores en general

- b. Grandes Ahorradores (titulares de cuentas mayores o equivalentes a cuatrocientas mil Unidades de Inversión) y pequeños ahorradores (cuentas menores a cuatrocientas mil Unidades de Inversión)
65. Como punto de partida, esta Primera Sala considera que el primero de estos parámetros no es válido, ni idóneo para efectuar un estudio de constitucionalidad de la disposición normativa, pues de forma contraria a lo que se argumenta en el escrito de agravios, en ningún momento el IPAB forma parte de la prelación de pagos a la que se refiere el artículo 241 de la Ley de Instituciones de Créditos.
66. Como se advierte del contenido literal de esta disposición legal, específicamente, en sus fracciones IV y V, las cuales impugna la quejosa desde su demanda de amparo, éstas se refieren a que la institución bancaria en quiebra debe cubrir las obligaciones que tiene frente a sus ahorradores, primero, los créditos derivados del pago de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, hasta por el límite a que se refiere el artículo 11 de dicha Ley (cuatrocientas mil unidades de inversión); y en un segundo orden las cantidades que superen este monto, disposición que va encaminada a proteger a los ahorradores, garantizando que a todos los cuentahabientes se les devuelva la cifra garantizada.
67. Así, a juicio de esta Primera Sala, no es factible realizar un estudio de igualdad en este caso concreto, entre los ahorradores y el IPAB, pues éste último no forma parte de la prelación de acreedores a que se refiere el ya multicitado artículo 241, tal como se explica a continuación.
68. El legislador, consciente y preocupado de que los bancos en quiebra no pudieran hacer frente a sus obligaciones, por lo menos de manera inmediata, que contrajeron con sus cuentahabientes, creó el IPAB, órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de que éste garantizara los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito¹⁷, respecto

¹⁷ “Artículo 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:
I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

de TODOS los cuentahabientes a que se refiere esta disposición legal, sin hacer distinción alguna. No sobra precisar que tanto los ahorradores de grandes cuentas como los de pequeñas tienen garantizadas la misma cantidad.

69. Al respecto, cabe precisar que, ante el escenario de que un banco quiebre y no pueda cubrir a sus ahorradores el dinero que tenían invertido en él, el IPAB se subrogará en las obligaciones de la institución bancaria y realizará su pago de forma inmediata en favor de los cuentahabientes hasta por un monto equivalente a cuatrocientas mil Unidades de Inversión, lo cual deriva, en términos del propio artículo 241 en cita, en que el referido instituto se sustituya en los derechos de cobro que tengan los ahorradores, en la etapa de liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la Institución, con los privilegios correspondientes a las personas a las que se les hizo dicho pago, hasta por el monto cubierto.
70. Es decir, el propio artículo 241, en sus fracciones IV y V siempre protege únicamente a los ahorradores, sin embargo, prevé la posibilidad de que el IPAB se subrogue en ellos y en sus derechos de cobro, en tanto éste satisfizo el pago que debía realizar la institución bancaria, así, este Instituto tiene la posibilidad de recuperar, en la etapa de quiebra, los montos que erogó en favor de los ahorradores, de los cuales debe responder la institución bancaria en proceso de liquidación.
71. Esta Primera Sala no soslaya que esta disposición legal dispone que los derechos de cobro este Instituto tendrán preferencia sobre aquellos correspondientes al saldo no cubierto por éste de las obligaciones garantizadas, sin embargo, ello obedece -se insiste- a que el IPAB está cubriendo los pagos en favor de los ahorradores, más no significa que se estén tutelando sus intereses. Ello, pues una subrogación implica que una persona se sustituya por otra, ante la satisfacción de una obligación que una diversa persona tenía con el acreedor, es decir, al tener el IPAB como función principal la protección de ahorro bancario, cubre de manera

a) A la vista;
b) Retirables en días preestablecidos;
c) De ahorro, y
d) A plazo o con previo aviso;
II. Aceptar préstamos y créditos; ...”

inmediata las obligaciones de la institución financiera frente a sus ahorradores, a fin de que no tengan que seguir la tramitación del proceso jurisdiccional de liquidación para recuperar sus ahorros.

72. Lo cual deriva en que la institución bancaria esté obligada a devolver al IPAB el monto que éste pago en favor de los ahorradores. De lo cual esta Primera Sala concluye que, al final, las obligaciones de pago, tanto de los montos garantizados por este instituto como de los no garantizados, son a cargo de la institución financiera liquidada, sin que en ningún momento de tutelen, como dice la recurrente, los intereses del IPAB, antes bien se tutelan los intereses de todos los ahorradores, en los cuales se subroga el IPAB.
73. De ahí lo infundado de los agravios propuestos en este sentido, pues el parámetro aducido por la recurrente son ahorradores contra ahorradores subrogados en un ente distinto que ocupa el mismo lugar que ellos en la lista de acreedores.
74. Por lo que se refiere al segundo parámetro de comparación propuesto por la recurrente, es decir, el referente a ahorradores pequeños respecto a ahorradores grandes, por cuestión metodológica será analizado en función de la siguiente pregunta:
75. **¿El artículo 241 de la Ley de Instituciones de Crédito discrimina a los ahorradores en función de los montos de sus ahorros?**
76. Esta Primera Sala considera que este parámetro de comparación tampoco es válido y que, por ende, la respuesta es negativa.
77. Ello, pues si bien, al tenor de lo que se expuso en párrafos precedentes, es cierto que tanto los ahorradores de cantidades pequeñas como los de cantidades grandes se encuentran en un plano de igualdad, es decir, son materialmente iguales, en tanto, todos son titulares de los mismos derechos humanos, así como los inherentes a su calidad de cuentahabientes del sistema financiero mexicano, lo cierto es que esta Primera Sala advierte que no hay trato diferenciado entre ellos.

78. Contrario a lo planteado por la recurrente en sus agravios, este Máximo Tribunal estima que, a todos los ahorradores, tanto pequeños como grandes se les garantiza la misma cantidad por parte del IPAB; esto es, sin importar el monto del saldo de las cuentas, este Instituto garantiza a todos los cuentahabientes un monto equivalente hasta cuatrocientas mil Unidades de Inversión.
79. Así, esta Primera Sala considera, partiendo de que la igualdad material opera frente a la autoridad legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio, que en el presente asunto se satisface el mandato estatal referente a que éste trate de forma idéntica a destinatarios de las normas que se encuentren en circunstancias idénticas.
80. Se concluye lo anterior, en tanto la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Protección al Ahorro Bancario protegen de igual manera (seguro bancario hasta por cuatrocientas mil Unidades de Inversión) a sujetos iguales (ahorradores y cuentahabientes de instituciones bancarias), se insiste, todos los usuarios de los servicios financieros garantizados por el IPAB gozan del mismo seguro.
81. Ello, porque, de la exposición de motivos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se advierte lo siguiente:

“La crisis financiera desatada en diciembre de 1994 trajo consigo severos efectos sobre los sectores real y financiero, en un contexto de sobreendeudamiento de las empresas y familias mexicanas. La abrupta devaluación del peso y la drástica alza en las tasas de interés hicieron evidente la vulnerabilidad de la economía mexicana a principios de 1995, con el inminente riesgo de que se presentase un problema de insolvencia generalizada, caracterizada por una falta de liquidez tanto de la banca para hacer frente a un retiro masivo por parte de los depositantes y ahorradores, como de los deudores para cumplir con las obligaciones a su cargo.

Ante tal circunstancia, el gobierno federal reconociendo la existencia de un problema tan grave en el sistema financiero y en el aparato productivo, se dio a la tarea de actuar con rapidez y eficacia, con el propósito de evitar un daño mayor para los mexicanos, adoptando una

serie de medidas de apoyo a la banca y a los deudores, cuya premisa fue la salvaguarda de los ahorros de la sociedad.

Para tal efecto, resultaba fundamental mantener el buen funcionamiento del sistema de pagos del país que, de colapsarse, hubiera impedido a los ahorradores disponer de sus recursos depositados en los bancos, a las empresas pagar a sus proveedores y en general habría obstruido la realización de las operaciones mercantiles, al hacerse prácticamente imposible el pago de bienes, servicios e impuestos.

Al respecto, cabe señalar que la experiencia internacional reconoce como necesaria por causa de interés general la intervención del Estado, mediante el uso de fondos públicos para restablecer la viabilidad del sistema bancario cuando enfrenta una crisis generalizada.

Las crisis bancarias acaecidas en más de una centena de países en los últimos veinte años, así como los recientes acontecimientos en el sureste asiático, han generado una gran discusión en la búsqueda de fórmulas que permitan evitarlas, dado el impacto que llegan a tener en la sociedad. En este sentido, podemos mencionar que existe coincidencia en torno a la necesidad de ajustar la estructura de regulación de los sistemas financieros, fundamentalmente a través del fortalecimiento de la supervisión y de la denominada "regulación prudencial", cuyas normas están orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

El dinamismo, la complejidad y la globalización de los mercados financieros han planteado la necesidad de poner mayor énfasis en normas prudenciales aplicables a los intermediarios, relativas a la capitalización, diversificación y medición de riesgos, calificación de cartera y provisionamiento de posibles pérdidas, así como valuación y estimación de activos, obligaciones y responsabilidades.

Por lo que se refiere a la supervisión, en los últimos años se han gestado importantes cambios en su perspectiva, al evolucionar de una función con un alto contenido sancionador a una de carácter más preventivo, es decir, de una función que actuaba sobre hechos consumados a una que busca anticiparse a los mismos. Por otro lado, la tendencia hacia la prestación de una amplia gama de productos y servicios financieros a través de la configuración de grandes corporaciones, han hecho impostergables los avances hacia una supervisión consolidada, que permita una visión global de los riesgos y atienda más a las operaciones que a los intermediarios que las realicen. Esto último, en virtud de que tradicionalmente la regulación se ha referenciado prioritariamente a las entidades financieras, lo que ha dado lugar, al existir regímenes normativos distintos, a que las referidas corporaciones lleven a cabo sus operaciones a través de aquellas

entidades cuya regulación les resulta menos restrictiva, favoreciendo los llamados "arbitrajes regulatorios". Aunado a lo anterior, la creación de nuevos instrumentos financieros que tienden a diluir principalmente las fronteras tradicionales entre actividades de banca y bolsa, ha reforzado **la necesidad de una supervisión con este nuevo enfoque.**"

82. También se estableció que:

"Esta iniciativa busca establecer un esquema de protección al ahorro que provea a la integridad del sistema financiero, pero atenúe las distorsiones que este tipo de esquemas producen en el comportamiento de los bancos.

El Fogade tendría como misión primordial mantener la confianza del público en el sistema bancario mexicano, promoviendo las sanas prácticas bancarias y limitando el monto garantizado de los depósitos. A la vez deberá minimizar los efectos negativos de la quiebra y liquidación de intermediarios. El esquema procurará que las soluciones que se den sean aquellas que generen el menor costo para el Fondo y los efectos menos perniciosos para el mercado financiero.

A fin de lograr estos objetivos la iniciativa propone que el Fogade garantice únicamente los recursos de los depositantes por un monto que no supere el equivalente a 500 mil unidades de inversión por persona en cada banco.

Con el objeto de dar certidumbre a los depositantes, de que Fogade contará con los recursos para hacer frente a esta garantía, se prevé que este Fondo tendrá el respaldo del gobierno federal. En este mismo sentido y considerando la importancia de que existan fórmulas que permitan a las autoridades actuar de manera ágil en situaciones de emergencia, se prevé la posibilidad de que el Fogade pueda contratar financiamientos con la garantía del gobierno federal."

83. De todo lo anterior, para esta Primera Sala es inconcuso que la creación del sistema de protección del ahorro bancario y del IPAB fue motivada por la crisis económica y financiera generada con motivo de la quiebra de los bancos en mil novecientos noventa y cuatro, a fin de tomar medidas preventivas encaminadas a evitar una situación similar y los efectos perversos que ésta genera en la estabilidad del sistema financiero mexicano, y garantizar un monto mínimo igual para todos los usuarios de los servicios financieros en caso de quiebra de las instituciones bancarias, con el objetivo de generar confianza en la inversión en México.

84. Así, el punto que destaca esta Primera Sala es el relativo a que la Ley de Instituciones de Crédito reconoce a todos los cuentahabientes que invierten en productos garantizados por el IPAB como iguales y los protege de forma idéntica, sin hacer distinciones en función del monto que cada uno tenía ahorrado en el banco en el proceso de liquidación.
85. De ahí que esta Primera Sala considere innecesario realizar un test de igualdad, en tanto, éste tiene como premisa fundamental que se trate de forma desigual a sujetos materialmente iguales, lo cual se insiste no acontece en el caso concreto; lo que deriva en que el parámetro de comparación propuesto por la recurrente sea inválido y su agravio sea infundado.
86. Finalmente, este Máximo Tribunal advierte que lo que en realidad argumenta la recurrente es que resulta inconstitucional, por ser contrario al principio de igualdad y no discriminación, el monto garantizado por el IPAB equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión previsto por el artículo 11 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en tanto, estima que éste es suficiente para proteger a pequeños ahorradores, pero no para tutelar a los grandes, pues en el caso es evidente que Famsa no alcanzará a cubrir los pagos en favor de los grandes ahorradores.
87. Sin embargo, este agravio resulta inoperante por novedoso, en tanto, no hizo valer este argumento en su demanda de amparo, lo que imposibilitó al Tribunal Colegiado de origen para estudiarlo, y constituye un obstáculo técnico para que esta Primera Sala lo analicé en este momento procesal.
88. Apoya a esta decisión la jurisprudencia 1a./J. 150/2005 de rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.”**

...