

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

QUEJOSA: **ALLIANZ MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA, COMPAÑÍA DE SEGUROS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 242/2022, promovido en contra del fallo autorizado el 22 de febrero de 2018 por la Juez Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en el juicio de amparo 562/2017.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar si los artículos 68 Bis y 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (en adelante “la LPDUSF”) vigente a partir del 11 de enero de 2014, por contravención a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, legalidad y acceso a la justicia, que tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. ANTECEDENTES

1. El 28 de abril de 2017 la Dirección General de Dictaminación y Supervisión de la Vicepresidencia Jurídica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) emitió acuerdo dentro del expediente **2015/091/10063** en el que estimó procedente la reclamación instada por **Jesús Vey García Hernández** en contra de **Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros (Allianz México)** por el reembolso de gastos hospitalarios y honorarios médicos, con fundamento,

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

entre otros, en los artículos 68 Bis y 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

2. Inconforme con la determinación de CONDUSEF, **Allianz México** promovió juicio de amparo indirecto el 9 de junio de 2017¹ ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México a través de su apoderado, **René Alejandro Romero Sánchez**, en contra del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, mediante el cual se reformaron los artículos 68, fracción X, párrafo quinto, 68 Bis y 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros y señaló como autoridades y normas reclamadas las siguientes:

III. AUTORIDADES RESPONSABLES.

- a) Congreso de la Unión.
- b) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Secretario de Gobernación.
- d) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

IV. NORMAS GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAME.

Sea en su calidad de ordenadoras o ejecutoras, se reclama:

- a) Del Congreso de la Unión, se reclama el proceso de reforma y la expedición del Decreto de fecha 09 de enero de 2014, por el que a través de su Artículo Primero, se reformaron los inconstitucionales artículos 68, fracción X, párrafo quinto, 68 Bis y 68 Bis, todos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del 2014, así como todos sus efectos y consecuencias.
- b) Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se reclama la promulgación del Decreto de fecha 09 de enero de 2014, por el que, a través de su Artículo Primero, se reformaron los inconstitucionales artículos 68, fracción X, párrafo quinto, 68 Bis y 68 Bis 1, todos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del 2014, así como todos sus efectos y consecuencias.
- c) Del Secretario de Gobernación se reclama, el refrendo y la firma del Decreto de fecha 09 de enero de 2014, por el que, a través de su Artículo Primero, se reformó el inconstitucional artículo 68, fracción X, párrafo quinto, 68 Bis y 68 Bis 1, todos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del 2014, así como todos sus efectos y consecuencias.
- d) De la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se reclama la aplicación de los artículos 68,

¹ Fojas 4 a 76 del juicio de amparo 562/2017 del índice del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

fracción X, párrafo quinto, 68 Bis y 68 Bis 1, todos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros, a través del acuerdo emitido por la Dirección de Dictaminación con fecha VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE, notificado a través del oficio número [VD/DGDCO/SMC/12405/2017](#) de fecha 19 de mayo de 2017; expediente conformado por la reclamación ingresada por **JESÚS VEY GARCÍA HERNÁNDEZ** en contra de mi representada, ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

3. La parte quejosa señaló como preceptos constitucionales violados en su perjuicio los artículos 1º, 14, 16, 17, 49, 90 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Por razón de turno, correspondió conocer al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien registró la demanda bajo el toca 562/2017 y la admitió a trámite por auto de 22 de junio de 2017, solicitó los informes justificados a las autoridades señaladas como responsables y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional².
5. Seguidos los trámites, el 16 de febrero de 2018 se celebró la audiencia de ley³ y se dictó sentencia en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo, autorizada el 22 siguiente⁴.

III. RECURSO DE REVISIÓN

6. En contra de la resolución de la juez de distrito, la quejosa interpuso recurso de revisión el 9 de marzo de 2018⁵, ante la Oficialía de Partes del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.
7. Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el cual admitió el recurso mediante acuerdo de 2 de abril de 2018 bajo el expediente 101/2018⁶.
8. Posteriormente, mediante acuerdo adoptado en sesión de 28 de mayo de 2018⁷, el tribunal colegiado de circuito declaró infundado el primer agravio,

² *Ibídem*, fojas 133 a 138 vuelta.

³ *Ibídem*, foja 497.

⁴ *Ibídem*, fojas 498 a 513.

⁵ Fojas 3 a 17 del amparo en revisión 101/2018 del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

⁶ *Ibídem*, fojas 18 a 19.

⁷ *Ibídem*, fojas 40 a 78.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

pero fundado el segundo; por lo que revocó el sobreseimiento decretado por la juez de distrito únicamente en relación con el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y declaró carecer de competencia para pronunciarse sobre los conceptos de violación relativos a su inconstitucionalidad. En virtud de ello, ordenó enviar los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. Recibidos los autos, el presidente de este Alto Tribunal, por acuerdo de 1 de agosto de 2018⁸, registró el asunto bajo el expediente 604/2018, ordenó notificar a la autoridad responsable y, finalmente, turnó los autos para su estudio y elaboración del proyecto, al ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y, finalmente, el 17 de septiembre de 2018, esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto para su estudio y elaboración del proyecto correspondiente⁹.
10. En sesión virtual de 17 de junio de 2020, esta Primera Sala determinó devolver los autos al tribunal colegiado de circuito para el efecto de que precisara respecto de qué artículos reservaba competencia originaria a este Alto Tribunal, lo cual fue acatado mediante acuerdo fallado en sesión de 3 de marzo de 2022.
11. Remitidos de nueva cuenta los autos relativos, el 26 de mayo de 2022 el ministro presidente asumió la competencia originaria para conocer del amparo en revisión, admitió su trámite y lo turnó al ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, al haber sido relator del amparo en revisión 604/2018 que se relaciona con el presente asunto. Finalmente, el 12 de julio de 2022, la ministra presidente de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto.

IV. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e, de la Ley

⁸ Fojas 50 a 54 vuelta del expediente en que se actúa.

⁹ *Ibidem*, foja 97.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

de Amparo vigente, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el 7 de junio de 2021¹⁰; 37, parte final, y 86, primer párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigente; y conforme a lo previsto en el Punto Tercero, por no darse los supuestos a que se alude en el Punto Segundo, fracción III, y Cuarto fracción I, todos del Acuerdo General Plenario 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un juez de distrito, en un juicio de amparo en materia civil, en el que se cuestionó la constitucionalidad de los artículos 68 bis y 68 bis 1, ambos de la LPDUSF.

13. Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional.

V. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

14. Esta Primera Sala no se ocupa del estudio de estas cuestiones procesales, al haber sido abordadas por el tribunal colegido de circuito que previno del asunto.

VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

15. A fin de resolver el presente recurso de revisión, conviene resumir los conceptos de violación que hizo valer la parte quejosa en el amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida, los argumentos del recurso de revisión, así como lo resuelto por el tribunal colegiado.

¹⁰ De conformidad con el artículo Quinto transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

VI.1. Demanda de amparo

16. La quejosa propuso ocho conceptos de violación, en los que medularmente adujo:
17. **Primero:** Los artículos 68, 68 Bis y 68 Bis 1, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y el acto concreto de aplicación son inconstitucionales al no superar el test de proporcionalidad, en relación con los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad; toda vez que la finalidad del dictamen ejecutivo emitido por CONDUSEF sobre la procedencia de la reclamación de pago del asegurado puede ser cumplida con un medio diferente, con la reserva técnica para obligaciones pendientes de cumplir.
18. A juicio de la quejosa, en realidad, la finalidad de garantizar el cobro y la ejecución en caso de obtenerse sentencia definitiva favorable a los intereses del accionante se cubre al ordenarse la constitución de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, regulada por el artículo 68, fracción X, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, por lo que no se justifica la doble garantía que se pretende establecer con el título ejecutivo.
19. Lo anterior, porque, a pesar de que de conformidad con el artículo 15 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas la quejosa cuenta con acreditada solvencia y, por tanto, no está obligada a constituir fianzas ni depósitos, lo cierto es que los preceptos no superan un test de proporcionalidad que justifique su creación, máxime si son contrarios a los “sub-principios de idoneidad y necesidad”, tal como lo disponen los criterios 1a. CCIX/2014 **“PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SUS DIFERENCIAS CON EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES”** y 1a. CCCXII **“INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS”**.
20. **Segundo:** Los artículos reclamados violan los derechos fundamentales de acceso a la justicia contenidos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, toda vez que al concederse facultades a CONDUSEF para que juzgue y

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

determine un título ejecutivo, está extralimitando las facultades de dicha Comisión, transgrediendo con ello el contenido de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, sin superar el test de proporcionalidad. Por lo tanto, con el título ejecutivo que emite la referida Comisión se prejuzga a la quejosa y se le condena antes que se haya acudido a los tribunales jurisdiccionales competentes, creados con antelación, para solucionar los conflictos surgidos entre los beneficiarios de las pólizas de seguros y las instituciones de seguros.

Luego, insiste en que las normas reclamadas son inconstitucionales al dejar al arbitrio de CONDUSEF la facultad para determinar la existencia de incumplimiento a una obligación líquida, cierta y exigible, siendo que ello sólo puede suceder hasta que los tribunales jurisdiccionales competentes creados con antelación son los que podrán exigir a la institución financiera con base en la jurisprudencia 1a./J. 84/2002 **“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”**. De ahí que el artículo 68 Bis sea inconstitucional por dotar de facultades a CONDUSEF para elaborar un dictamen que puede ser un título ejecutivo, con lo cual se vulnera la seguridad jurídica que la quejosa.

21. **Tercero:** Las normas reclamadas violan los derechos humanos de seguridad jurídica y de acceso a la justicia consagrados en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, al ser CONDUSEF la encargada de conocer, resolver y ser parte se vuelve patente la parcialidad con la que actúa, al ser juez y parte dentro de la misma contienda, por lo que, la manera en que emite el dictamen técnico no es imparcial. En efecto, el procedimiento ante la Comisión conculca los derechos de la quejosa al no incluir periodos de prueba, de alegatos, medios de impugnación, y/o de objeción de pruebas, términos y en general principios para ofrecer y desahogar pruebas y al debido proceso, lo anterior, al otorgar ejecutividad a un título; situación que preconstituye una prueba y que viola los principios que rigen al debido proceso, dejando de lado el fin de la garantía de audiencia, ya que el dictamen constituye una mera

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

suposición de la procedencia de lo reclamado y que torna inconstitucional el artículo 68 Bis.

Además, señala que el contenido de los artículos reclamados atenta contra la independencia judicial ya que CONDUSEF está realizando funciones que exclusivamente son del poder judicial, lo cual es contrario a lo previsto en el artículo 116 constitucional.

22. **Cuarto:** Se viola en perjuicio de la quejosa el derecho de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que la autoridad legislativa no motivó debidamente la expedición del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, porque en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte referencia o motivo alguno que justifique el darle la característica de título ejecutivo al Dictamen Técnico que emita la Comisión en mención.
23. Aunado a lo anterior, ni la Comisión como autoridad ejecutoria, ni los poderes ejecutivo y legislativo, respetan el principio de presunción de inocencia que aplica a favor de los particulares en los procedimientos administrativos, al imponer una obligación y hacerla exigible en un procedimiento conciliatorio que no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento jurisdiccional.

Además, al contar la quejosa con acreditada solvencia, era innecesaria la motivación legislativa para reformar el artículo 68 Bis de la LPDSUF, al no ser indispensable el dictamen técnico que emita la Comisión como título ejecutivo para garantizar la eventual condena que se hiciera en contra de la quejosa y el pago de las prestaciones solicitadas por las personas usuarias de los servicios financieros.

24. **Quinto:** Los actos reclamados violan el contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que se deja de observar los requisitos establecidos en el artículo 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y al homologarlo al título ejecutivo, no se cumple con todas y cada una de las características de los títulos de crédito, como son la

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

incorporación, la legitimación, la literalidad, y la autonomía; por ende, los artículos 68, fracción VII, 68 Bis, y 68 Bis 1, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros transgreden las leyes mercantiles que regulan su actuar contenidas en los artículos 1º, 19 y 20 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro y los artículos 1º, y 78 del Código de Comercio, contraviniendo, en consecuencia, los principios de legalidad y seguridad jurídica de mi representada contenidas en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Esto es así, porque el oficio [VD/DGDCO/SMC/12405/2017](#) de 19 de mayo de 2017 no contiene un adeudo líquido, cierto y exigible, por lo que jurídicamente es imposible que el título lleve incorporado un derecho de cobro.

25. **Sexto:** Se viola en perjuicio de la quejosa el derecho de seguridad jurídica consagrado en el artículo 90, en relación a los derechos establecidos en los artículos 16 y 17 constitucionales, al expedir, promulgar, refrendar y publicar el Decreto de 9 de enero de 2014, por el que, a través de su artículo primero, se reformó el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, toda vez que no valoraron que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es el órgano gubernamental especializado que vigila que las aseguradoras tengan el suficiente dinero para garantizar sus obligaciones como se colige de los artículos 366 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.
26. **Séptimo:** El artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros es inconvencional, en virtud de que no atiende lo estipulado en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, porque los derechos personales deben ser inalienables a toda persona, ya sea física o jurídica; luego entonces, al dar la característica de título ejecutivo al Dictamen Técnico que emite CONDUSEF de manera parcial y sin que mi poderdante haya sido oída y vencida en un juicio, es decir, sin que se le haya respetado su derecho de audiencia, se le vulnere sus bienes, propiedades, derechos y posesiones, rompe con los preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

27. Por lo anterior, es evidente que las autoridades responsables no respetaron lo preceptuado en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que también contempla la imparcialidad de los tribunales, que en el caso concreto no respetaron las autoridades responsables, al dar facultades de decisión parcial a CONDUSEF dada su naturaleza jurídica, lo que evidentemente no corresponde a lo preceptuado por la Convención Americana de los Derechos Humanos.
28. **Octavo:** El acto concreto de aplicación no colma los requisitos para su emisión, ya que no incluye en su dictamen el monto original de la operación así como el monto de la reclamación; ni la determinación del importe de las obligaciones a cargo de la institución financiera; conculcando con ello el de las fracciones V y VI del artículo 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Además, se constituye como un claro ejemplo de parcialidad y vulneración de derechos, patentando los conceptos de violación que previamente se han hecho valer.

VI. 2. Sentencia de amparo

29. La juez de distrito sobreseyó en el juicio, al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 5°, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, aplicados *contrario sensu*, pues –a su juicio– el acto de aplicación no constituía un acto de autoridad.

VI. 3. Recurso de revisión

30. La parte recurrente propuso dos agravios a través de los cuales combatió el sobreseimiento decretado por la juez de distrito, por lo que dirigió sus argumentos a demostrar, por una parte, que para la procedencia del juicio de amparo sólo debe citar los artículos que fueron fundamento del acto reclamado para que el juez considere la individualización de la norma y, por otra, la inaplicación del criterio 2a./J. 146/2012 “**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 EN REVISIÓN 242/2022

AMPARO INDIRECTO”, porque dicho criterio no atiende la redacción del artículo 68 Bis ya reformado.

VI.4. Primer acuerdo del tribunal colegiado (28 de mayo de 2018)

31. El tribunal colegiado de circuito analizó las incongruencias externas e internas de la sentencia recurrida, con base en las cuales concluyó que no debían tenerse por ciertos los actos reclamados a las Cámaras de Diputados y Senadores y al Presidente de la República sobre los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo en el acto emitido por CONDUSEF; mientras que dio razón a la recurrente sobre que la juez de distrito no valoró por vicios propios el oficio que derivó de la reclamación interpuesta por el asegurado, tal como lo planteó en parte de su primer agravio.
32. Hecho lo anterior, declaró infundada la porción restante del primer agravio, pues determinó que como bien lo resolvió la juez de distrito, la aplicación material de la norma no se actualizaba en el caso porque la Suprema Corte ya había definido que los dictámenes emitidos en la etapa conciliatoria ante la CONDUSEF no podían ser considerados actos de autoridad, al reducirse a meras opiniones técnicas.
33. Por otra parte, calificó fundado el segundo agravio al estimar que no resultaba aplicable el criterio invocado por la juez de distrito para sobreseer en el juicio, en relación con el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
34. Posteriormente, el tribunal colegiado analizó las causales de improcedencia hechas valer por la Titular de la Dirección Contenciosa de CONDUSEF, Presidente de la República y Secretario de Hacienda y Crédito Público que la juez de distrito dejó de analizar y las declaró infundadas.
35. Señaló la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo respecto de los actos atribuidos al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, al no haber tenido intervención en el refrendo y publicación del artículo 68 Bis impugnado.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

36. Por último, el tribunal colegiado de circuito levantó el sobreseimiento decretado únicamente en relación con el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el estudio del tema constitucional subsistente, en los términos siguientes:

PRIMERO. Se MODIFICA la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se SOBRESEE en el juicio de amparo promovido por **ALLIANZ MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA, COMPAÑÍA DE SEGUROS**, por lo que hace a los efectos y consecuencias 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, en particular los artículos, 68 fracción X, párrafo quinto, 68 bis y 68 bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, atribuidos a las Cámaras de Diputados y Senadores, ambas del Congreso de la Unión, al Presidente de la República; y, por no atribuir algún vicio al refrendo y a la publicación del citado decreto al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación por los motivos indicados en el considerando sexto de la sentencia recurrida, así como los considerandos octavo y décimo primero del presente fallo.

TERCERO. SE DECLARA LA INCOMPETENCIA LEGAL de este tribunal colegiado respecto del problema de constitucionalidad subsistente en término de lo expuesto en el considerando décimo segundo de esta sentencia.

CUARTO. Remítanse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que determine lo que considere pertinente al respecto, según lo expresado en esta ejecutoria.

VI. 5. Segundo acuerdo del tribunal colegiado (3 de mayo de 2022)

37. En acatamiento a lo solicitado por esta Primera Sala en sesión de 17 de junio de 2020, el tribunal colegiado de circuito reiteró lo resuelto en el acuerdo de 28 de mayo de 2018, respecto de:

a) Los considerandos sexto y octavo, en lo concerniente al sobreseimiento decretado por los actos reclamados a las Cámaras de Senadores y de Diputados y al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos relativos a *los efectos y consecuencias* (así denominados por la quejosa) del Decreto de 9 de enero de 2014, a través de cuyo artículo Primero se reformó el artículo 68, fracción X, párrafo quinto; 68 Bis y 68 Bis 1, todos de la LPDUSF, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

b) El sobreseimiento decretado en el considerando décimo primero respecto de los actos atribuidos al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el refrendo y publicación del Decreto señalado.

c) El considerando noveno en el que se calificó fundado el segundo agravio de la recurrente, en el sentido de que no resultaba aplicable en el caso concreto el criterio **“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.**

38. Luego, en acatamiento a lo ordenado por esta Primera Sala, el tribunal colegiado determinó que debía confirmarse el sobreseimiento sobre el dictamen de 28 de abril de 2017, expedido por el Director de Dictaminación de CONDUSEF, en relación con el artículo 68, fracción X, párrafo quinto, puesto que la autoridad no ordenó el registro del pasivo contingente o constitución de reserva técnica, por lo que sólo fueron aplicados en perjuicio de la parte quejosa los artículos 68 Bis y 68 Bis 1, de la LPDUSF, reclamados en el juicio de amparo indirecto, de los que debe reservarse competencia originaria a la Suprema Corte.

VII. ESTUDIO DE FONDO

39. Al haber sido revocado el sobreseimiento dictado en la sentencia de amparo por el tribunal colegiado de circuito, esta Primera Sala procede al estudio de los conceptos de violación en los que se impugna la constitucionalidad del sistema que conforman los artículos 68 Bis y 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros vigente a partir del 11 de enero de 2014, los cuales disponen:

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

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

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.

40. Estos preceptos detallan las consecuencias en caso de que, una vez finalizado el procedimiento de conciliación en términos del artículo 68¹¹ de la

¹¹ **ARTÍCULO 68.** La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:

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

I Bis. La Comisión Nacional citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Comisión Nacional o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos;

II. La Institución Financiera deberá, por conducto de un representante, rendir un informe por escrito que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de conciliación a que se refiere la fracción anterior;

III. En el informe señalado en la fracción anterior, la Institución Financiera, deberá responder de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, en caso contrario, dicho informe se tendrá por no presentado para todos los efectos legales a que haya lugar; La institución financiera deberá acompañar al informe, la documentación, información y todos los elementos que considere pertinentes para sustentarlo, no obstante, la Comisión Nacional podrá en todo momento, requerir a la institución financiera la entrega de cualquier información, documentación o medios electromagnéticos que requiera con motivo de la reclamación y del informe;

IV. La Comisión Nacional podrá suspender justificadamente y por una sola ocasión, la audiencia de conciliación. En este caso, la Comisión Nacional señalará día y hora para su reanudación, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los diez días hábiles siguientes.

La falta de presentación del informe no podrá ser causa para suspender la audiencia referida.

V. La falta de presentación del informe dará lugar a que la Comisión Nacional valore la procedencia de las pretensiones del Usuario con base en los elementos con que cuente o se allegue conforme a la fracción VI, y para los efectos de la emisión del dictamen, en su caso, a que se refiere el artículo 68 Bis;

VI. La Comisión Nacional cuando así lo considere o a petición del Usuario, en la audiencia de conciliación correspondiente o dentro de los diez días hábiles anteriores a la celebración de la misma, podrá requerir información adicional a la Institución Financiera, y en su caso, diferirá la audiencia requiriendo a la Institución Financiera para que en la nueva fecha presente el informe adicional.

Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación;

VII. En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, para tal efecto, el conciliador deberá formular propuestas de solución y procurar que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. Si las partes no llegan a un arreglo, el conciliador deberá consultar el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral en Materia Financiera, previsto en esta misma Ley, a efecto de informar a las mismas que la controversia se podrá resolver mediante el arbitraje de esa Comisión Nacional, para lo cual las invitará a que, de común acuerdo y voluntariamente, designen como árbitro para resolver sus intereses a la propia Comisión Nacional, quedando a elección de las mismas, que sea en amigable composición o de estricto derecho.

Para el caso de la celebración del convenio arbitral correspondiente, a elección del Usuario la audiencia respectiva podrá diferirse para el solo efecto de que el Usuario desee asesorarse de un representante legal. El convenio arbitral correspondiente se hará constar en el acta que al efecto firmen las partes ante la Comisión Nacional.

En caso que las partes no se sometan al arbitraje de la Comisión Nacional se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

En el evento de que la Institución Financiera no asista a la junta de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a diez días hábiles; en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva sanción pecuniaria.

La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes;

La solicitud se hará del conocimiento de la Institución Financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

Si la Institución Financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emitirá el dictamen con los elementos que posea;

VIII. En caso de que las partes lleguen a un acuerdo para la resolución de la reclamación, el mismo se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante. En todo momento, la Comisión Nacional deberá explicar al Usuario los efectos y alcances de dicho acuerdo; si después de escuchar explicación el Usuario decide aceptar el acuerdo, éste se firmará por ambas partes y por la Comisión Nacional, fijándose un término para acreditar su cumplimiento. El convenio firmado por las partes tiene fuerza de cosa juzgada y trae aparejada ejecución;

IX. La carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio corresponde a la Institución Financiera y, en caso de omisión, se hará acreedora de la sanción que proceda conforme a la presente Ley, y (sic)

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.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

Ley y sin que las partes lleguen a un acuerdo ni se sometan a un arbitraje, CONDUSEF podrá emitir un acuerdo de trámite que contenga un dictamen con carácter de título ejecutivo no negociable el cual deberá contener una serie de requisitos, siempre que se desprendan elementos suficientes para suponer la procedencia de lo que el usuario reclama, ya sea porque fueron aportados por las partes o porque la Comisión se allegó de ellos.

41. Este dictamen constituirá una valoración técnica y jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente.
42. En contra de las disposiciones anteriores, la parte quejosa propone, en el ámbito de constitucionalidad de leyes, esencialmente los siguientes argumentos:
 - a) Las normas no superan un test de proporcionalidad, especialmente por ser contrarias a los “sub-principios” de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, al considerar que el dictamen de CONDUSEF provoca un doble pago de obligaciones, cuando existe una medida menos gravosa para cumplir con el reclamo, específicamente a través de la reserva técnica de obligaciones pendientes de cumplir (primer concepto de violación).
 - b) Violación al derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia, al concederse facultades jurisdiccionales y arbitrarias a CONDUSEF para que juzgue y determine un título ejecutivo

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.

XI. Los acuerdos de trámite que emita la Comisión Nacional no admitirán recurso alguno.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

a través de un dictamen, cuando ello corresponde al poder judicial; aunado a que se viola el principio de seguridad jurídica, debido a que CONDUSEF actúa como juez y parte lo que provoca que el dictamen técnico no sea imparcial y se erija ese título ejecutivo como prueba preconstituida que contiene una obligación contractual, incumplida, cierta, exigible y líquida antes de acudir a tribunales jurisdiccionales, lo cual, además, es contrario a la garantía de audiencia previa al tratarse de un acto privativo, aunado al hecho de que, durante el procedimiento, no se permite presentar pruebas, alegatos, medios de impugnación, objeción de pruebas y sin permitir que se hagan valer más excepciones que las del artículo 8 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito por ser un título ejecutivo, tales como las relacionadas con el origen y procedencia. Finalmente, sostiene que la facultad de la CONDUSEF que se impugna resulta una invasión de competencia al Poder Judicial, pues no debería ejercer facultades jurisdiccionales sino únicamente conciliatorias y consecuentemente, resultaría una violación al principio de división de poderes (conceptos de violación segundo y tercero).

c) El Congreso de la Unión no motivó debidamente la expedición del artículo 68 Bis de la mencionada ley cuando no era necesario otorgar la referida facultad a la CONDUSEF. Además, señala que la norma resulta contraria al artículo 131 en su fracción V y 441 del Código de Comercio, así como de la tesis 1a./J. 90/2009; porque, sin que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, se emite un título ejecutivo sin dar garantía de audiencia (cuarto concepto de violación).

d) Violación al principio de seguridad jurídica de la quejosa porque los artículos reclamados no cumplen con las características de los títulos de crédito y contravienen las leyes mercantiles (primera parte del quinto concepto de violación).

e) La autoridad facultada de inspeccionar, vigilar, imponer sanciones administrativas y emitir normas orientadas a presentar la solvencia, liquidez y estabilidad de las Instituciones y Sociedad

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

Mutualistas de Seguros es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, más no la CONDUSEF, de tal forma que esta facultad es indebida, ya que no está relacionada con el cumplimiento de su objeto (sexto concepto de violación).

f) Las normas resultan contrarias a los artículos 8, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al no cumplir con normas de debido proceso, audiencia previa, igualdad de las partes, entre otras (séptimo concepto de violación).

43. Para facilitar el estudio de las normas impugnadas, el estudio se realizará en un orden distinto al propuesto por la parte quejosa, con la advertencia de que algunos de ellos se analizarán de forma conjunta dada la relación que existe en las argumentaciones.

A. Conceptos de violación inoperantes

44. Previo al estudio del resto de los conceptos de violación, esta Primera Sala detecta que los conceptos de violación primero, parte del quinto y la totalidad del sexto resultan inoperantes.
45. Esto es así, puesto que a través de ellos la quejosa busca evidenciar que el dictamen técnico que emite CONDUSEF con el carácter de título ejecutivo no contiene las características de todo título de crédito, mientras que por otra parte señala que la autoridad facultada de inspeccionar, vigilar, imponer sanciones administrativas y emitir normas orientadas a presentar la solvencia, liquidez y estabilidad de las Instituciones y Sociedad Mutualistas de Seguros es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, más no la CONDUSEF.
46. De este modo, si bien no sólo los títulos de crédito¹² traen aparejada ejecución para efectos del juicio ejecutivo mercantil ni existe un problema competencial

¹² Título ejecutivo o que trae aparejada ejecución para efectos del juicio ejecutivo mercantil son los que dispone el artículo 1391:

Artículo 1391. El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

Traen aparejada ejecución:

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

entre las facultades de CONDUSEF y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (ya que, efectivamente, es esta la encargada de realizar la inspección y vigilancia de las Instituciones y Sociedades Mutualistas, así como de las demás personas y entidades reguladas en la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas¹³, entre otras funciones, pero no tiene facultades conciliatorias cuando surjan conflictos entre las empresas aseguradoras y sus usuarios asegurados), lo cierto es que los razonamientos que expone no evidencian qué derecho fundamental es transgredido por las normas en este aspecto, y se tornan, más bien, en afirmaciones categóricas y dogmáticas¹⁴.

47. En otro orden, la inconforme 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.
48. Sobre el tema, esta Primera Sala ha establecido la doctrina para llevar a cabo el examen de proporcionalidad en sentido amplio, como método de detección de inconstitucionalidad de normas generales cuando involucran derechos

-
- I. La sentencia ejecutoriada o pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al artículo 1346, observándose lo dispuesto en el 1348;
 - 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 art. 1288;
 - IV. Los títulos de crédito;
 - V. (Se deroga)
 - 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.

¹³ Como lo dispone el artículo 366 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 81/2002 “**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”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 61.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

fundamentales¹⁵, la cual valora la constitucionalidad de una medida legislativa, primero, en relación con la incidencia que la norma tiene *prima facie* en el ejercicio de los derechos de las personas y, luego, de comprobarse dicha incidencia, deberá aplicarse el test de proporcionalidad: i) identificar una finalidad constitucionalmente válida¹⁶; ii) idoneidad de la medida¹⁷; iii) necesidad de la medida¹⁸, y; iv) proporcionalidad en sentido estricto¹⁹.

49. Conforme al contexto anterior, la quejosa parte de nociones incorrectas al considerar que el contenido normativo previsto en los artículos 68 Bis y 68 Bis 1 violan los derechos que tutelan los “sub-principios” de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, no propone en realidad un derecho fundamental que sea transgredido en su perjuicio, pues los “sub-principios” que señala no tienen la característica de derechos fundamentales, sino de etapas que debe superar una norma para determinar si la restricción al ejercicio o goce de un valor, libertad o principio está justificada.
50. De esta manera, la parte quejosa no indica qué derecho fundamental inciden perjudiciosamente los artículos 68 Bis y 68 Bis 1 en el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales, para proceder a la segunda fase del test de proporcionalidad.
51. En otro orden, resulta también incorrecta la apreciación de la quejosa sobre que el artículo 68 Bis erige una “doble garantía de cobro” en la ejecución de la resolución que, en su caso, se dicte en favor del usuario del servicio financiero, si se tiene en cuenta que el artículo 68, fracción X, de la ley de

¹⁵ Tesis 1a. CCLXIII/2016 “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 915.

¹⁶ Tesis 1a. CCLXVI/2016 “**PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 902.

¹⁷ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 “**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 911.

¹⁸ Tesis 1a. CCLXX/ “**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 914.

¹⁹ Tesis 1a. CCLXXII/2016 “**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 894.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

referencia²⁰ cubre los intereses del accionante al ordenar la constitución de una reserva técnica para obligaciones pendientes de cumplir.

52. Esto es así, pues la lectura sistemática de los artículos referidos no prevén una doble garantía, sino que complementan la forma en que CONDUSEF deberá actuar en caso de que las partes no se sometan a arbitraje y la autoridad emita el dictamen correspondiente, lo cual se adecua a lo previsto en el artículo 68, fracción X, que prevé el registro del pasivo contingente o la constitución de la reserva técnica cuando exista dictamen siempre y cuando procedan las pretensiones de la persona usuaria y que no exista acuerdo entre las partes que decidieron someterse a arbitraje; situación que equivale a que las partes nunca hubieran optado por el medio alternativo de solución del conflicto.

B. Conceptos de violación infundados

B. 1. Acceso a la justicia, audiencia y seguridad jurídica (conceptos de violación segundo, tercero y séptimo)

53. Son infundados los argumentos en los que se aduce que el artículo 68 Bis viola el derecho de acceso a la justicia, por permitir que CONDUSEF actúe arbitrariamente con la emisión del título ejecutivo y que con sus facultades contravenga la independencia de los entes jurisdiccionales, pues es a estos últimos a quienes corresponde condenar a la institución financiera.
54. Las facultades de conciliación y dictaminación desplegadas por la Comisión, provienen de uno de los objetivos constitucionales que fija el artículo 17 constitucional, en el sentido de establecer en las normas ordinarias mecanismos alternativos de solución de controversias, dirigidos a evitar la judicialización de todos los conflictos que surgen entre las personas y, en el ámbito administrativo, lo que se busca es que esta conciliación empareje las

²⁰ **ARTÍCULO 68.** La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:

[...]

X. [...]

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.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

situaciones de desventaja que acontecen en la prestación de determinados bienes y servicios, normalmente entre las personas morales que las prestan y las personas usuarias que las reciben, por lo que es indispensable equilibrar estas relaciones de consumo con fundamento en el artículo 28 constitucional.

55. No obstante, aun cuando los medios alternativos de solución de conflictos, como lo es la conciliación, buscan disminuir la brecha de desventaja económica y social entre los prestadores y proveedores de servicios y de bienes frente a sus consumidores, lo cierto es que no se impone su forzosa realización, puesto que queda a voluntad de las personas acudir a la conciliación y llegar a un acuerdo que sea vinculatorio, mediante un ejercicio más sencillo, flexible y sin las formalidades procesales que deben imperar en cualquier juicio. Adicionalmente, a pesar de que en este medio alternativo de solución de conflictos extrajudiciales el conciliador no impone su decisión, sino que dirige y orienta a las partes que se somete a aquel, es indiscutible que una vez que existe acuerdo, este se vuelve vinculante.
56. Conforme a lo anterior, contrario a lo planteado por la quejosa, por una parte, CONDUSEF no actúa arbitrariamente con la emisión del título ejecutivo, pues no determina de forma caprichosa la procedencia de la reclamación efectuada por el usuario de servicios financieros, sino que deberá fundarlo y motivarlo en los elementos que consten en el expediente relativo y siempre que hubiera sido solicitado por el agraviado; de lo contrario, no podrá constituir oficiosamente el dictamen relativo.
57. Por otro lado, la ley no prevé en favor de CONDUSEF facultades que sustituyan o anulen a las propias de la actividad jurisdiccional; pues al margen del argumento genérico de la quejosa, el dictamen que consigna una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida y que constituye un título ejecutivo no negociable en favor del usuario sólo puede ser emitido por la Comisión y no por una autoridad jurisdiccional, en términos de los artículos 4, 5°, 10 y 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros²¹, lo que en todo caso conformará una resolución

²¹ **ARTÍCULO 4o.** La protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

administrativa que podrá ser impugnada tanto por la institución financiera como por el usuario a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, conforme a las reglas que las leyes que regulan los procedimientos correspondientes establezcan.

58. En efecto, de la lectura sistemática a los preceptos en mención se desprende que CONDUSEF tiene como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos de los usuarios frente a las instituciones financieras y arbitrar las diferencias, de manera imparcial, lo cual se traduce en la creación de esquemas de protección al público usuario de dichos servicios, como el procedimiento instaurado para atender las consultas y reclamaciones de aquellos usuarios, donde la comisión sólo puede actuar de manera limitada como conciliador y árbitro en la solución de conflictos, instancia que sólo constituye una vía de solución alterna a los procedimientos judiciales, para contribuir a eliminar las irregularidades que se cometan en la prestación de los servicios financieros.
59. Por ende, se trata de un medio organizado de heterocomposición voluntaria, en prevención de controversias judiciales entre las instituciones financieras y

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

ARTÍCULO 5o. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos, así como supervisar y regular de conformidad con lo previsto en las leyes relativas al sistema financiero, a las Instituciones Financieras, a fin de procurar la protección de los intereses de los Usuarios.

[...]

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

ARTÍCULO 11. La Comisión Nacional está facultada para:

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

los particulares usuarios del servicio; es decir, el procedimiento que la mencionada ley prevé ante la referida comisión fue creado como un medio institucional de prevención de conflictos y, por ende, en un medio alternativo de solución que observa lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, porque la circunstancia de que, en el ámbito administrativo, el contenido de las funciones de conciliación y arbitraje, se defina más por la calidad de los particulares accionistas, que por la resolución objetiva de conflictos entre iguales, desde el punto de vista procesal, no es más que la manifestación tuitiva del Estado, en favor de los intereses más desprotegidos, lo cual también acontece en el campo de la procuración de los consumidores, los trabajadores y los campesinos.

60. Ello implica que las funciones de conciliación no prejuzgan en cuanto al fondo de las cuestiones planteadas, ni el pronunciamiento de la citada comisión constituye una resolución jurisdiccional, pues sus efectos propios no coinciden con los de una sentencia, y la consecuencia de ello es que el derecho de los usuarios y de las instituciones financieras permanece intacto y expedito para accionarlo ante las instancias judiciales; de ahí que la tramitación de la reclamación ante la citada comisión, no agrega ni disminuye el derecho de las partes.
61. Luego, debe concluirse que el mencionado ordenamiento legal no autoriza a aquella comisión a ejercitar una función jurisdiccional, pues se trata sólo de una instancia de mera conciliación e imposición de sanciones, cuando proceda, en el ámbito administrativo, cuyos pronunciamientos carecen de la fuerza ejecutoria de una sentencia judicial, ya que se limitan a una decisión administrativa susceptible de impugnación; conclusión que encuentra sustento, en lo conducente, en el criterio 1a./J. 84/2012 “**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**”²².

²² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, diciembre de 2002, p. 48.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

62. Por lo anterior, no asiste razón a la quejosa cuando manifiesta que con la aplicación del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se transgrede el derecho de acceso a la justicia, ya que la emisión del dictamen por parte de la CONDUSEF con carácter de título ejecutivo, de forma alguna priva del derecho fundamental; dado que el artículo impugnado no establece que cuando exista el dictamen con carácter de título ejecutivo, “los tribunales solamente podrán pronunciarse sobre la determinación de la cuantía de la obligación”, sin poder examinar la exigibilidad de la misma, sino que expresamente prevé que en caso de que se emita el dictamen con carácter de título ejecutivo²³ 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.
63. 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, no implica que ‘los tribunales solamente puedan pronunciarse sobre la determinación de la cuantía de la obligación’, sin poder examinar la exigibilidad de la misma²⁴.
64. Por tanto, si bien como señala la quejosa, el dictamen emitido por CONDUSEF con naturaleza de prueba preconstituida conforma una prueba

²³ Si consigna una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida en asuntos de determinada cuantía, no negociable y prescriptible al año de su emisión.

²⁴ Sirven de apoyo los criterios 1a./J. 161/2005 “**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”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 432 y de la extinta Tercera Sala “**JUICIOS EJECUTIVOS MERCANTILES, PRUEBAS EN LOS.** Como el documento fundatorio de la acción en un juicio 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”, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CIX, p. 2721.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

preconstituida para ser utilizada ante los tribunales competentes en los juicios mercantiles, lo cierto es que el propio artículo 68 Bis también prevé que la institución financiera puede controvertir el monto líquido y presentar las pruebas y oponer las excepciones que considere convenientes ante la autoridad judicial

65. 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 descritas en 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 respectivo²⁵.

²⁵ Con apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 61/2016 “**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 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”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 857; así como en la tesis aislada 1a. CLVIII/2016 “**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

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

66. En relación con los razonamientos precedentes, la quejosa señaló que el precepto impugnado es violatorio del artículo 90 de la Constitución General²⁶ y de los derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia, con base en que las controversias mercantiles sobre 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.
67. Debe reiterarse que 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; por el contrario, 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 y oponer las excepciones que estime convenientes, por lo que el derecho de audiencia se encuentra satisfecho.
68. Conforme a lo anterior, se desvirtúa la apreciación de la inconforme relativa a que ese precepto faculta a la CONDUSEF para resolver controversias mercantiles; pues –se insiste– con la emisión del dictamen respectivo no se

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”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 31, junio de 2016, t. I, p. 710.

²⁶ **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.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

confieren facultades jurisdiccionales a la CONDUSEF, en tanto cualquier controversia de las que describe la norma siempre podrán reclamarse y decidirse en su totalidad e integridad por los tribunales.

69. En otro grupo de argumentos, la quejosa 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.
70. Empero, a juicio de esta Primera Sala, el precepto no es contrario al principio de seguridad jurídica, porque del contenido del precepto impugnado, complementado con el contenido conducente del artículo 68 Bis 1²⁷ de la misma legislación, se desprende 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.
71. Por lo anterior, las previsiones excluyen 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,

²⁷ **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.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado.

72. En consecuencia, el contexto normativo en el que está inscrito el precepto impugnado, impide afirmar que se faculta a 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 privilegiada²⁸.
73. Similares razonamientos sostuvo esta Primera Sala, en lo conducente, al resolver el amparo en revisión 85/2018 en sesión de 15 de agosto de 2018²⁹.
74. Adicionalmente, a nivel convencional, las garantías judiciales previstas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos también deben ser observadas por los entes administrativos en la solución alternativa de controversias y, consecuentemente, deben cuidar que se respeten mínimas

²⁸ Afirmación que se apoya en los criterios P. CXVIII/98 "**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 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", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 249 y, por analogía, en la tesis 1a. CCLXXVIII/2015 "**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", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 22, septiembre de 2015, t. I, p. 309.

²⁹ Por mayoría de 4 votos.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

garantías en un procedimiento de este tipo tales como el derecho de audiencia y el derecho a probar.

75. A nivel constitucional, los artículos 14 y 16 constitucionales establecen, en conjunto, el principio de seguridad jurídica, consistente en que los gobernados no sufrirán actos de autoridad, sino a través de los requisitos constitucionales y legales que se prevean al efecto.
76. La diferencia entre ambos radica en que el artículo 14 protege el principio de seguridad jurídica a través de la garantía de audiencia, que consiste en salvaguardar los derechos a la vida, libertad y propiedad de los gobernados de los actos privativos de autoridad, mismos que sólo podrán ser expulsados de la esfera jurídica del gobernado, mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que señalen las leyes expedidas con anterioridad al hecho; mientras que el numeral 16 protege el principio de seguridad jurídica, el cual garantiza que las personas no sufrirán actos de molestia por parte de las autoridades, sino a través de mandamiento escrito, emitido por autoridad competente y debidamente fundado y motivado.
77. Así, por un lado se tiene que los actos privativos tienen como objeto disminuir, menoscabar o suprimir de manera definitiva un derecho y, por otro, los actos de molestia cuya finalidad es restringir, de manera provisional, preventiva o cautelar, los derechos de las personas para proteger determinados bienes jurídicos³⁰; por ende, la Constitución Federal establece requisitos sustancialmente diferentes para la ejecución de unos y otros.

³⁰ Jurisprudencia P./J.40/96 “**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.** El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

78. Para los actos de molestia, el Pacto Federal sólo exige que sean por escrito, emitidos por la autoridad competente y expresando los fundamentos y motivos que le dan origen; sin que ello, de modo alguno, involucre la privación definitiva e irreparable de los derechos del gobernado; pero, tratándose de actos privativos, los requisitos son más rígidos, pues se trata de la expulsión o disminución definitiva de un derecho, de la esfera jurídica del gobernado; por lo que es necesario que esa determinación sea emitida por el tribunal competente, conforme a las leyes que regulen el juicio del que se trate y garantizando, en todos los casos, que la persona será escuchada y vencida totalmente antes de ser limitada para el ejercicio de sus derechos. Esto es, se garantizará la audiencia antes de la privación.
79. Ello, porque no todo acto de autoridad involucra la disminución, menoscabo o supresión definitiva de los derechos de las personas, no obstante que se afecte su esfera jurídica, como en el asunto ocurre; puesto que los artículos cuya inconstitucionalidad se solicita sólo regulan lo relativo a la conciliación ante CONDUSEF y la eventual emisión del dictamen, en los que de manera alguna ocurren situaciones comparables a un proceso o, incluso, a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que pudiera convertirse en un acto de privación; máxime si se tiene en cuenta que las partes cuentan con plazos para presentar pruebas y expresar lo que conforme lo que a su derecho convenga durante la conciliación³¹. Además, en caso de

de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, julio de 1996, p. 5.

³¹ **Artículo 68.** La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:

[...]

VII.

[...]

La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes;

La solicitud se hará del conocimiento de la Institución Financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

Si la Institución Financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emitirá el dictamen con los elementos que posea;

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

no llegar a acuerdo y que la Comisión emita el dictamen técnico, las garantías procesales de la institución financiera estarán protegidas en el juicio mercantil que proceda.

B. 2. Indebida motivación legislativa (cuarto concepto de violación)

80. Esta Suprema Corte ha considerado que, para la motivación legislativa de normas cuando involucra determinados valores constitucionales, es necesario examinar, cuidadosamente, los elementos 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. 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 trate³².

³² Criterio P./J. 120/2009 **“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

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

81. Situación que excluye que la motivación legislativa deba calificarse únicamente desde la evaluación de si se trata o no de relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente tuteladas³³.
82. Lo precedente es relevante, porque la quejosa señala que existe indebida motivación en relación con la medida consistente en que CONDUSEF emita dictámenes que tengan el carácter de títulos ejecutivos en favor de los usuarios de servicios financieros, al ya existir con anterioridad diversas disposiciones que satisfacen la necesidad social de regulación, pues ya estaba regulada la creación de títulos ejecutivos; así como otras disposiciones que buscan un equilibrio efectivo en las relaciones entre usuarios y las instituciones financieras.

mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser 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”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 1255.

³³ Ilustra esta afirmación, en lo conducente y por analogía de razón, la tesis 1a. CLXXIV/2017 **“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”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 48, noviembre de 2017, t. I, p. 450.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

83. 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 que³⁴.

³⁴ La parte conducente de la iniciativa señala: “[E]n 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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

- 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, debía ser fortalecida con medidas como dotar de nuevas herramientas a las autoridades protectoras de los intereses de los usuarios;
- La necesidad de adecuar el marco jurídico de CONDUSEF 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, debía fortalecerse el alcance del dictamen técnico, instrumento fundamental para la defensa del usuario, del que se prevé la posibilidad de que sea título ejecutivo.

84. Por lo anterior, al margen de que la quejosa hace depender la indebida motivación legislativa del test de proporcionalidad, lo cierto es que era innecesaria una motivación legislativa reforzada para justificar la reforma realizada a los preceptos impugnados, ya que no contienen restricciones al ejercicio de derechos fundamentales ni establecen distinciones basadas en

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”.

AMPARO EN REVISIÓN 242/2022

categorías sospechosas, con todo lo cual debe desestimarse el concepto de violación en análisis.

VIII. RESERVA DE JURISDICCIÓN

85. Esta Primera Sala considera que corresponde al tribunal colegiado de circuito que previno del asunto el análisis de una parte del **quinto** y el **octavo** conceptos de violación, a través de los cuales la quejosa sostuvo la inconstitucionalidad del acto de aplicación consistente en el dictamen técnico emitido por CONDUSEF el 28 de abril de 2017, por vicios propios.

IX. DECISIÓN

86. Dadas las conclusiones alcanzadas y lo inoperante e infundado de los conceptos de violación, procede negar el amparo a la quejosa en lo que compete a la constitucionalidad de los artículos impugnados.
87. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. La justicia de la Unión no ampara ni protege a **Allianz México, Sociedad Anónima, Compañía de Seguros** en contra de los artículos 68 Bis y 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, vigente a partir del 11 de enero de 2014.

SEGUNDO. Se reserva jurisdicción al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.