



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

## **LICENCIATURA EN DERECHO**

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

**HUGO MONTES CELIS**

TEMA DEL TRABAJO:

**ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE  
SEGUROS VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17  
CONSTITUCIONAL**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**MÉXICO ARAGÓN, MAYO 2007.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la gran formadora del futuro de mi país y darme la oportunidad de ser parte de su espíritu.

A mis padres ANDRES E IRMA, por darme la vida y apoyarme en todo momento, porque lo que soy se lo debo a ustedes. Con gratitud, respeto y todo el amor del mundo. Los amo.

A mis hermanos ANDRES, MARIBEL, ALFONSO, ALBERTO E IMELDA, porque son un orgullo para mí, siempre me han apoyado y es un honor ser su hermano y así poder aprender de ustedes.

A mis tíos POLO AUREA y TEMA, por ser mis segundos padres, apoyarme y cuidarme siempre.

A mis abuelas ESPERANZA Y ASUNCION, por dejarme estar a su lado, darme su amor y porque me cuidan desde el cielo.

A mis sobrinos MITZY, PABLO,  
SOFY, ANDY Y CINTHYA, los  
quiero.

A mis amigos GATO, PETA, MEMO,  
NADIA, KATY, YAZ, CHATO, Y  
DANY, por brindarme su amistad,  
estar a mi lado y por todos los  
momentos felices que hemos pasado.

A la CONDUSEF, en especial al  
LIC. LEÓN, GIS Y BRENDA.

A la LIC. YVONNE STINSON, por su  
enseñanza y confianza.

A mi asesor, LIC. ALEJANDRO  
PEREZ NUÑEZ, por su tiempo y  
apoyo en este trabajo.

A CARITO porque eres mi vida  
Te amo.

A esa etapa de mi vida, H-99.

## **Análisis del Procedimiento en Materia de Seguros Violatorio del Artículo 17 Constitucional.**

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

### **CAPÍTULO I**

#### **I.- Marco Teórico Conceptual de las Garantías Individuales.**

1.1. Diversas acepciones de la palabra Garantía .....	1
1.2. Concepto de Garantías Individuales .....	3
1.3. Naturaleza Jurídica .....	5
1.4. Clasificación de las Garantías Individuales .....	10
1.5. Competencia .....	12
1.6. Antecedentes .....	13
1.6.1. Roma .....	13
1.6.2. Inglaterra .....	15
1.6.3. Fueros Españoles .....	17
1.6.4. Colonias Norteamericanas .....	18
1.6.5. Francia .....	18
1.6.6. Antecedentes del Artículo 17 Constitucional.....	19
1.6.7. Antecedentes de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros .....	19

### **CAPÍTULO II.**

#### **II.- Marco Jurídico del Procedimiento Conciliatorio.**

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	21
2.2. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros .....	21
2.3. Artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros sin reformas de marzo de 2005.....	22
2.4. Procedimiento Conciliatorio .....	23
2.4.1. En materia civil .....	24
2.4.2. En materia mercantil .....	25
2.4.3. En materia de seguros .....	26
2.5. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros .....	28

2.5.A) Antecedentes .....	28
2.5.B) Funciones .....	29
2.5.C) Procedimiento Conciliatorio.....	30

### **CAPÍTULO III.**

#### **III. Análisis de la Violación al Artículo 17 Constitucional.**

3.1. La Garantía de Seguridad Jurídica contemplada en el Artículo 17 Constitucional .....	34
3.2 Artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.....	38
<b>IV. Conclusiones</b> .....	44
<b>V. Bibliografía</b> .....	46

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se aboca al análisis del procedimiento que se lleva a cabo en materia de seguros, señalando que el Estado de Derecho es el camino para garantizar el ejercicio de las libertades y el cumplimiento de las obligaciones de los gobernados. Esto en relación que el mencionado procedimiento como se detallará restringe la garantía individual de Seguridad Jurídica contemplada en el Artículo 17 de nuestra Constitución.

Dentro de ese marco menciono que en la actualidad la Ley General de Instituciones Mutualistas de Seguros, ley que rige el procedimiento en esta materia, viola la garantía de Seguridad Jurídica contemplada en nuestra Constitución al limitar el acceso a todo gobernado a solicitar la impartición de justicia, toda vez que se establece la obligación del demandante de acudir ante la Autoridad Judicial, ello después de agotar un requisito que señala la ley consiste en presentar una reclamación con la finalidad de someterse a un procedimiento conciliatorio ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, ya que el párrafo II del artículo 136 de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece que la competencia del Juez que conocerá de la controversia suscitada sería la que corresponda al domicilio que resulte de la presentación de es a reclamación.

También se analizará el procedimiento que se realiza ante la CONDUSEF a efecto de establecer que éste no puede funcionar como una limitante para tener acceso a la impartición de justicia por parte del Estado proponiendo una modificación a la fracción II del Artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, con el fin de establecer que los demandantes tengan la opción de presentar su querrela determinando la competencia del Juez en relación del domicilio de la compañía aseguradora.

Finalmente, se señala que si bien la función de la CONDUSEF es la de defender los derechos de los usuarios de esta debe ser opcional bajo el libre albedrío de cada usuario y no siendo un requisito como actualmente lo señala la ley.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

En el presente capítulo estudiaremos y proporcionaremos algunas de las definiciones o acepciones de la palabra Garantía.

#### 1.1. Diversas acepciones de la palabra “Garantía”.

La Doctrina no se ha podido poner de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el concepto de garantía en el Derecho Público y especialmente, en el constitucional, debido a que la mayoría de los autores toman la idea en su sentido amplio o lato, es decir, sin ser proyectada al campo de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

El Diccionario de la Real Academia Española define el vocablo de garantía como “La acción o efecto de afianzar lo estipulado”<sup>1</sup>, del cual el autor, Luis Bazdresch hace la observación de que “El empleo del sinónimo afianzar hace confusa u obscura la definición, pero si resalta que la noción de garantía implica un acto principal, o sea, lo estipulado, y un acto accesorio, es decir, el afianzamiento del acto principal, implícitamente con el propósito de que sea cumplido.”<sup>2</sup>

En el Derecho Público la noción de la garantía comprende básicamente una relación subjetiva pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona. Esa relación se origina por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y, por el otro, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad.

Oswaldo Gozaini comenta que “Lo importante de las garantías individuales es que estas sean efectivas y eficaces en cuanto a las cuestiones vinculadas al acceso, al procedimiento y al cumplimiento de lo consagrado en ellas.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Diccionario Real Academia de la Lengua Española. Vigésimo Quinta Edición. Editorial Trillas. pp. 598.

<sup>2</sup> BAZDRESCH, Luis. “El juicio de amparo: Curso General”. Sexta Edición. Editorial Trillas. México 2000. pp. 218.

<sup>3</sup> GOZAÍNI, Oswaldo Alfredo. “Las Garantías Individuales”. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 2001. pp. 210.



Partiendo de que el ordenamiento jurídico del Estado, establece la auto limitación y, estas limitaciones o restricciones a la conducta de las autoridades, determinamos que éstas, respecto de los miembros singulares del Estado o gobernados se revelan en las garantías individuales, las cuales se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en el ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.

Los sujetos inmediatos y directos de la relación jurídica que implican las garantías individuales están constituidos por el gobernado por una parte y las autoridades del Estado, por la otra, puesto que es la conducta de estas mismas la que está limitada o restringida de modo directo por dicho vínculo de Derecho.

La palabra Garantía equivale, en su sentido lato, a "Aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo"<sup>4</sup>. Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas

El concepto "garantía" en Derecho Público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un Estado, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. La doctrina ha estimado, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc., son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.

Desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las garantías individuales implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de Derecho, sino lo que se ha entendido por derechos del gobernado frente al poder público. La relación entre ambos conceptos, garantía individual y derechos del

---

<sup>4</sup> Enciclopedia Microsoft Encarta 98. Quinta Edición. Editorial Microsoft. Estados Unidos, 1998. Tomo I, CD I.

governado, se deduce de la gestación parlamentaria del artículo primero de la Constitución de 1857.

La garantía individual, por lo tanto, se traduce en una relación jurídica que se entabla entre el gobernado como persona física o moral, por un lado, y las autoridades estatales, por el otro. Ahora bien, la juridicidad de este vínculo y, por ende, de la garantía individual, descansa en un orden de derecho, es decir, en un sistema normativo que rige la vida social, esto es, la Constitución.

Así tenemos, que para formular el concepto propiamente dicho, de lo que es garantía individual, se requiere de la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2. Derecho Público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado.

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).

## **1.2. Concepto de Garantías individuales.**

El concepto de garantía individual se compone de 3 elementos necesarios:

a) La relación jurídica de supra o subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

b) Derecho Público subjetivo que surge de dicha relación a favor del gobernado y la obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades consistente en respetar el consabido derecho de inobservar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo.

c) Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental además de su ley reglamentaria, que en la presente investigación es la Ley de Amparo ya que esta establece en su artículo 1, fracción I que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen dichas garantías.

Los Derechos del Hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consustanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado el Estado mismo.

El autor Enrique Sánchez Bringas dice que las garantías individuales o derechos del gobernado son: “Una serie de reglas que determinan el desarrollo de las atribuciones de los gobernantes, o sea, constituyen que las condiciones competenciales que la autoridad debe satisfacer en su función de aplicar el derecho para que sus actos sean válidos.”<sup>5</sup>

Por otro lado, el autor Rafael de Pina Vara considera que “Las garantías constitucionales son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales la constitución política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respecto a los derechos que en ella se encuentran consignados.”<sup>6</sup>

En esa virtud, concluimos que los Derechos del Hombre constituyen en términos generales, el contenido parcial de las Garantías Individuales considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos de que hemos hablado: gobernados por un lado y Estado y autoridades por el otro, relación derivada por la necesidad de alcanzar el bien común y el equilibrio social de todos los integrantes del Estado.

De tal suerte y máxime si se tiene en consideración que el concepto de garantías individuales no es restrictivo, sino por el contrario extensivo, es decir, no se debe de identificar a las Garantías individuales con los veintinueve primeros artículos de la Constitución Política Mexicana pues estos solamente las enuncian en forma más

---

<sup>5</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. “Derecho Constitucional.” Editorial Porrúa. México, 1995. pp. 218.

<sup>6</sup> PINA VARA, Rafael. “Derecho Constitucional.” Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2000. pp. 55.

o menos sistemática, sino referidas a todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengan a complementar en diversa manera, las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es suficientemente amplia para inferir que es a través de la Constitución como se consagran las garantías constitucionales o del gobernado.

De estos elementos fácilmente se infiere el nexo lógico-jurídico que media entre las garantías individuales o del gobernado y los "derechos del hombre" como una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos. Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la *consagración jurídico-positiva* de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y el Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos de los que se ha hablado: gobernados, por un lado y Estado y autoridades, por el otro.

### **1.3. Naturaleza Jurídica.**

La Naturaleza Jurídica de las "garantías individuales" radica en la manera o forma en como el Estado o sociedad política organizada incorporó en el orden jurídico constitucional los derechos públicos subjetivos cuyo contenido lo constituyen las prerrogativas fundamentales del gobernado, o sea, el acto por virtud del cual dichos derechos se establecieron en la Constitución.

Existen diversas teorías para solucionar esta cuestión. Sin embargo, en su mayoría no son sino variantes de alguna de estas dos tesis opuestas, a saber, la jusnaturalista y la estatista. La iusnaturalista sostiene que, siendo los derechos del hombre inseparables de su naturaleza y consubstanciales a su personalidad, y por ende, superiores y preexistentes a toda organización normativa, el Estado debe respetarlos, teniendo la ineludible obligación de incorporarlos a su orden jurídico.

La teoría *estatista* parte de un criterio opuesto al sustentado por la doctrina jusnaturalista. En efecto, se afirma que sobre el poder del pueblo o la nación no existe ninguna potestad individual. Por ende, el sujeto particular no tiene ningún derecho que oponer al Estado, que es la forma política y jurídica en que se organiza el pueblo. Pero, para obtener la felicidad y el bienestar de la comunidad, es menester procurar que sus partes integrantes, los individuos, sean dichosos. Y por ello es que el Estado, en ejercicio del poder soberano cuyo titular es el pueblo, otorga, crea o concede a los gobernados determinadas prerrogativas que lo coloquen al amparo de los desmanes, arbitrariedades e iniquidades de las autoridades que obran en representación de aquél. En conclusión, el establecimiento de las garantías individuales constituye parte integrante de la finalidad general del Estado determinada por postulados éticos, como son los concernientes a la procuración del bienestar de la sociedad por medio de la obtención de la felicidad de sus miembros individuales, para cuya consecución se otorga a éstos ciertos derechos o prerrogativas fundamentales.

Según la tesis estatista, los Derechos Públicos subjetivos derivan de la auto-limitación del poder del Estado en el orden jurídico positivo. Su existencia no procede a este orden puesto que provienen de él y se instituye por él en favor de los gobernados.

Así tenemos que, los derechos subjetivos no son anteriores al derecho objetivo, a la norma jurídica general, impersonal y abstracta; antes bien, son creados por ésta al proyectarse o referirse ella misma a los casos concretos, establecidos, dentro de ellos, una relación entre dos o más sujetos. De esta relación, surge una potestad coactiva en favor de uno de tales sujetos y una obligación coercible a cargo del otro u otros. Esa potestad es precisamente el derecho subjetivo, que a pesar de que esté regulado por la norma jurídica objetiva, no puede confundirse o identificarse con ella. Esta aplicación genera para el sujeto una potestad de exigir, en su favor, el cumplimiento o la observancia de las normas objetivas que establecen dicha situación frente a otros sujetos, y esa potestad, es el derecho subjetivo.

En nuestra historia constitucional, la tesis jusnaturalista se adoptó franca y claramente por la Constitución Federal Mexicana de 1857, al declararse con énfasis en su artículo primero que "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales".

Ahora bien, como consecuencia del reconocimiento de los "derechos del hombre", es decir, de los que todo ser humano tiene por el hecho de ser tal, inseparables de la personalidad y anteriores a todo ordenamiento positivo (según la teoría jusnaturalista), la Constitución de 1857 otorgaba, o sea, instituía garantías en favor del individuo, las cuales significaban limitaciones impuestas al poder público para asegurar el goce de tales derechos. Como se ve, dicha constitución establecía una marcada distinción entre "derechos del hombre" y "garantías individuales", reputando a aquéllos inherentes a toda persona humana por haberle sido concedidos "por su Creador", y estimando a éstas como restricciones consignadas en la propia Ley Fundamental a la actividad de las autoridades del país con la finalidad de proteger y hacer efectivos los citados derechos. Sin duda alguna, y dentro de un proceso rigurosamente lógico, congruente con la postura individualista que asumió la Constitución de 1857, la doctrina mexicana consideró que sólo el individuo como tal poseía "derechos del hombre", sin perjuicio de que las personas morales disfrutasen de ciertas garantías otorgadas por dicho ordenamiento compatibles con su naturaleza jurídica.

Por el contrario, nuestra Constitución vigente, al abandonar la tesis jusnaturalista, ya no establece la distinción que fijó la Constitución Política Mexicana de 1857 entre "derechos del hombre" y "garantías individuales". La actual Ley Suprema, según lo declara en su artículo primero, otorga garantías al individuo, pero no como consecuencia de "derechos naturales" que éste pudiera tener en su carácter de persona humana, sino en calidad de "gobernado", es decir, como sujeto cuya esfera sea ámbito de operatividad de actos de las autoridades estatales y federales, desempeñados en ejercicio del poder de imperio. De este modo, para la Constitución de 1917 los derechos del gobernado no equivalen a los derechos del hombre, esto es, no son anteriores a ella ni necesaria o ineludible reconocibles por ella, sino derivados de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual establecida y regulada por sus propios mandamientos.

### **Sujetos.**

Manifiesta el autor Ignacio Burgoa que "La relación jurídica de supra o subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos, a saber, el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de

autoridad.”<sup>7</sup> Y es a partir de la Constitución de 1917, que los sujetos como los centros de imputación de las normas jurídicas, establece son los siguientes: los individuos y las personas físicas, las personas morales o de Derecho Público; las personas morales o de Derecho Privado; las personas morales de Derecho Social; las empresas de participación Estatal y organismos descentralizados.

Serán sujetos de derecho todas aquellas personas físicas o morales, así como organismos descentralizados que tengan cualquier tipo de relación de supra o subordinación con el Estado, puesto que todos estos sujetos son susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad por la cual debe entenderse que son los actos emanados de los órganos del Estado en ejercicio de sus funciones, los cuales no requieren el consentimiento de la persona frente a la que se despliegan (unilateralidad), se imponen a la voluntad contraria a esta (imperatividad) y la obligan coactivamente a obedecerlos (coercitividad), ya que ha decir de Enrique Sánchez Bringas “El Estado tiene como principal imperativo garantizar los Derechos Humanos, el orden público y la paz social.”<sup>8</sup>

El Sujeto activo de las garantías individuales es aquella persona en cuya esfera operen o vayan a imponer los actos de la autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal de índole unilateral imperativa y coercitiva; y el segundo denominado sujeto pasivo o el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo.

### **Objeto.**

Se debe entender que las garantías individuales tienen por objeto que al gobernado le sea respetado un mínimo de actividad y seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana, esto es, una potestad jurídica que haga valer obligatoriamente al estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades una obligación correlativa, derivada de las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad.

La potestad de poder reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre y que constituye la manera como se traduce

---

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Las Garantías Individuales.” Trigésima Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. Mexico 1995. pp. 815.

<sup>8</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Íbidem.* pp. 222.

el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica o gobernado genera o implica esta misma, tienen la naturaleza de un Derecho subjetivo, del cual cabe mencionar que para nosotros la fuente de este derecho es la norma jurídica objetiva, sin la cual no puede existir, el considerar que dicha potestad es un derecho, esto es, tiene el calificativo de jurídica porque se impone al Estado y sus autoridades los cuales están obligados como sujetos pasivos de la relación jurídica para respetar su contenido.

Es un Derecho Subjetivo Público, porque implica una facultad que la ley otorga al gobernado para reclamar del Estado y sus autoridades determinadas exigencias, ciertas obligaciones; lo cual para las autoridades estatales y para el Estado genera una obligación correlativa. Esta se revela en el respeto que el sujeto pasivo debe observar frente a los Derechos Públicos subjetivos de los gobernados derivados de la garantía individual, la cual se puede traducir en una abstención o un no hacer o a través de una conducta positiva; por lo que se deduce que el derecho a favor del gobernado acarrea una obligación a cargo de las autoridades estatales y del Estado mismo, que surge de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual, es decir, que no hay derechos u obligaciones recíprocas por parte de los sujetos activos (gobernado) y pasivo (Estado y autoridades) del citado vínculo sino que el primero solo es titular de un Derecho Subjetivo Público que enfrenta a las autoridades estatales y al Estado mismo, sin quedar a su vez obligado hacia el sujeto pasivo, mientras que este no tiene ninguna facultad o imperio, pues solo son titulares de la obligación especificada anteriormente.

#### **Fuente.**

Como se ha señalado, la garantía individual se traduce en una relación jurídica que se entabla entre el gobernado como persona física o moral por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, descansa en un orden de derecho, es decir, en un sistema normativo que rige la vida social, el cual en cuanto a sus formas puede ser escrito o consuetudinario.

Sin embargo, los Derechos Públicos objetivos se instituyen en el ordenamiento básico del orden jurídico estatal, es decir, en la Constitución que para algunos autores es por tanto la fuente formal de las Garantías Individuales pues es la ley fundamental la que obliga a los gobernantes y gobernados y es la que regula dicha relación.



Si partimos de que nuestra Constitución establece en su artículo 133 que:

Artículo 133. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Estado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

Se puede considerar que la fuente de nuestras garantías individuales, al ser donde estas surgen, es decir, donde están plasmadas y consagradas y formando por ende, parte de la Ley Fundamental, por lo tanto es lógico y evidente que están investidas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria; como son la supremacía constitucional y la rigidez constitucional.

#### **1.4. Clasificación de las Garantías Individuales.**

En términos generales para poder clasificar las garantías individuales partiremos de los dos criterios fundamentales a saber, que expone Burgoa Orihuela “Uno es que parte del punto de vista de la índole formal de la obligación estatal que surge de la relación que implica la garantía individual, y otro el que toma en consideración el contenido mismo de los Derechos Públicos Subjetivos que de la mencionada relación se forman en beneficio del sujeto activo o gobernado.”<sup>9</sup>

Por otro lado, tomando en consideración las dos especies de obligaciones a que hemos aludido, las garantías que respectivamente impongan al Estado y a sus autoridades, se pueden clasificar en garantías materiales y garantías formales.

#### **Materiales.**

Dentro de este primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad. En éstas, los sujetos pasivos (Estado y autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención (no vulnerar, no prohibir, no impedir, etc.).

---

<sup>9</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Íbidem*. pp. 525.

## **Formales.**

Comprendiendo el segundo grupo, es decir, las de tipo formal encontramos las de la seguridad jurídica, entre las que destacan la de audiencia y la de legalidad consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 constitucionales, dentro de los cuales, las obligaciones correlativas a los Derechos Públicos Subjetivos correspondientes son de hacer, o sea, positivas, consistentes en realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado.

## **Igualdad.**

Respecto á el concepto de igualdad, Radbruch considera que “La igualdad es siempre una abstracción desde un punto de vista determinado de una desigualdad dada.”<sup>10</sup>

Mientras que para Burgoa Orihuela señala que: “La igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho Estado.”<sup>11</sup> La igualdad está, pues, demarcada por una situación determinada; y puede decirse que dicho fenómeno solo tiene lugar en relación y en vista de un estado particular definido.

La igualdad se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran, es decir, implica la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos o contraer obligaciones, cualitativamente, propios de todos aquellos sujetos que se encuentren en una misma situación jurídica determinada.

La principal función de las garantías de igualdad es la de prohibir la discriminación de los seres humanos y que además pugnan por un trato digno del hombre y por su igualdad ante la ley.

---

<sup>10</sup> RADBRUCH, Gustav. “Introducción a la Filosofía del Derecho.” Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1951. pp. 152.

<sup>11</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Íbidem*. pp. 522.

Por lo anterior, como garantía individual, la igualdad se traduce en una relación jurídica que media entre el gobernado por una parte y el Estado y sus autoridades por la otra, constituyendo el primordial contenido de los Derechos Públicos Subjetivos que de dicho vínculo se derivan, las prerrogativas fundamentales del hombre, o sea, aquellos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad y el logro de su felicidad.

Así las cosas, la garantía de igualdad como garantía individual es, un elemento consubstancial al sujeto en su situación de persona humana frente a sus semejantes, todos, independientemente de las condiciones jurídicas parciales y particulares que aquel pudiese reunir.

En conclusión, podemos decir que la igualdad como garantía individual, traducida en esa situación negativa de toda diferencia entre los hombres, provenientes de circunstancias y atributos originarios emanados de la propia personalidad humana particular (raza, religión, nacionalidad, etc.), es el fundamento de la igualdad jurídica que opera en cada una de las disposiciones determinadas y correlativas derivadas de los distintos ordenamientos legales. Por tal motivo, la igualdad, como contenido de la Garantía individual, es una situación en que está colocado todo hombre desde que nace.

### **Libertad.**

Diversos autores consideran a la libertad como inseparable de la persona humana y, consiguientemente, del Derecho. Sin libertad personal es inconcebible un ordenamiento jurídico, cual lo serían también las ideas éticas del bien y el mal.

### **1.5. Competencia.**

La competencia ha sido definida como la aptitud del Juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado y como la facultad y el deber de un juzgado o tribunal para conocer de determinado asunto. Pero lo que se puede decir de la competencia es aquella parte de la potestad jurisdiccional que esta legalmente atribuida a un órgano judicial determinado frente a una cuestión también determinada.

La competencia es un principio de derecho procesal, reconocido universalmente, en el que se señala que toda demanda debe formularse ante el Juez

competente. La competencia de los tribunales se determinara por la materia, la cuantía, el grado y el territorio como se encuentra ordenado en el artículo 144 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que a la letra dice:

*“La competencia por razón de territorio es una consecuencia de la distribución de de los juzgados y tribunales por el territorio nacional y del principio general aceptado que exige la proximidad de los órganos de la jurisdicción a los justiciables, en virtud de ese principio se señalan las demarcaciones judiciales y, dentro de ellas, la competencia correspondiente a los juzgados y tribunales que comprenden.”*

Por otro lado, la competencia por razón de función responde a que si bien el juez o el tribunal objetiva y territorialmente es competente y resuelve, y por lo general, todo el proceso, a veces, esta limitado a una determinada función o a un grado de jurisdicción ya que esta clase competencia se relaciona también con la diversidad de instancias y recursos judiciales basada en una organización jerarquizada de los tribunales.

## **1.6. Antecedentes.**

A continuación estudiaremos algunos antecedentes de las Garantías Individuales con la finalidad de poder comprender su evolución hasta nuestros días.

### **1.6.1. Roma.**

En Roma, la situación del individuo que tenia que ver con su libertad como derecho exigible y oponible al poder público, se entendía en el *civis romanus* y tenía como elemento de su personalidad jurídica el *status libertatis*, pero esta libertad se refería a sus relaciones civiles y políticas, pues se reputaba más como una cualidad en oposición a la condición *servís*, es decir, una facultad de actuar y comportarse por propia voluntad y determinación.

Además, debe hacerse hincapié en que la libertad en el régimen romano estaba reservada a ciertas categorías de personas, como al *pater-familias*, quien gozaba de amplio poder sobre los miembros de su familia y sobre los esclavos.

El autor Cruz Gamboa dice que: “En las relaciones de derecho privado, el ciudadano romano estaba plenamente garantizado como individuo, ya que disfrutaba del derecho de votar y ser votado, de la facultad de intervenir en la vida pública, integrando los órganos de autoridad y teniendo injerencia en su funcionamiento”.<sup>12</sup>

No obstante lo anterior, la única garantía del pueblo frente a las arbitrariedades posibles de la autoridad radicaba en la acusación del funcionario cuando expiraba el término de su cargo, lo cual de ninguna manera implicaba un derecho público individual, pues este es un obstáculo jurídico, cuyo titular es el gobernado, frente al poder público, que siempre tiene que respetarlo, mientras que la mencionada acusación era el acto inicial de una especie de juicio de responsabilidad iniciado en contra de la persona física que encarnaba a la autoridad y nunca un dique a la actividad de éste. Además el juicio de responsabilidades tenía como finalidad esencial sancionar al funcionario público y nunca implica una verdadera protección del gobernado frente al gobernante, como es la garantía individual.

Durante la época de los reyes, la población de los hombres libres se dividía en dos primordiales clases sociales: la de los patricios y la de los plebeyos. Los primeros gozaban de su libertad civil y política; los segundos, estaban privados del disfrute de dichas libertades.

Las funciones del Estado romano se depositaron durante el periodo de los reyes en tres cuerpos políticos que eran el pueblo, constituido exclusivamente por los patricios, el senado, que era un órgano aristocrático y el rey. Entre dichos cuerpos políticos no existía una verdadera diferencia funcional, pues las actividades gubernativas de cada uno de ellos se interferían.

La ciudadanía en Roma estaba constituida exclusivamente por lo patricios que componían el grupo político en quien residía el gobierno del Estado, formando una porción minoritaria de la población. En situación de inferioridad se encontraban numerosos sectores humanos integrados por los vencidos, los extranjeros, los libertinos y los clientes de familias patricias extinguidas. Todos ellos conformaban la plebe y sus individuos estaban proscritos de los derechos civiles y políticos, sin poder

---

<sup>12</sup> CRUZ GAMBOA, Alfredo de la. “Elementos Básicos de Derecho.” Quinta Edición. Editorial Catedra Editores. México, 1996. pp. 190.

unirse matrimonialmente a los patricios, aunque frecuentemente eran utilizados como soldados.

En la República romana, los plebeyos lograron mejorar su situación política dentro del Estado, conquistando ciertos derechos y prerrogativas que antes estaban reservadas a los patricios. De esta manera, la plebe ya pudo participar en las funciones gubernativas, puesto que podía concurrir a las asambleas populares y oponerse a las leyes que afectaran sus intereses a través de un funcionario denominado tribunos plebis.

La Ley de las Doce Tablas, expedida durante la época republicana, consagró algunos principios muy importantes que significaron una especie de seguridad jurídica de los gobernados frente al poder público. Así, la Tabla IX consigno el elemento generalidad como esencial de toda ley, prohibiendo que ésta se contrajese a un individuo en particular.

Esta prohibición significa el antecedente jurídico romano del postulado constitucional moderno que veda que todo hombre sea juzgado por leyes privativas.

La concepción del hombre y del Estado dentro de la filosofía política y jurídica de la antigüedad, se vio seriamente impactada por la nueva ideología filosófico-religiosa, cuyo advenimiento marcó nuevas rutas en la historia de la humanidad, es decir, el cristianismo.

### **1.6.2. Inglaterra.**

La consagración y protección jurídica en Inglaterra de la libertad sucedió a través de varios acontecimientos históricos que se fueron gestionando y reafirmando con el tiempo.

Lo anterior en virtud de que como aconteció en gran parte en Europa, en la Edad Media, prevalecía el régimen de la *vindicta privata* en los inicios de la sociedad inglesa. Sin embargo, con posterioridad se introdujeron limitaciones en la práctica social. Así se crearon los primeros tribunales que eran el “Witan” o consejo de nobles, el Tribunal del Condado y el Consejo de los Cien, que se concretaba a vigilar el desarrollo de las ordalias o juicios de Dios.

Con posterioridad, se estableció lo que se llamó la “Curia Regis” o Corte del Rey. Con lo que los diversos tribunales de los distintos pueblos se fueron sometiendo a la autoridad judicial central. Así fue como se extendió por toda Inglaterra lo que se llamó *common law*, que fue y es un conjunto normativo consuetudinario, enriquecido y complementado por las resoluciones judiciales de los tribunales ingleses, y en particular, por la Corte del Rey, las cuales constituyeron a su vez, precedentes obligatorios no escritos para casos sucesivos. Estas resoluciones también señalan que se formó y desarrolló sobre dos principios capitales: la seguridad personal y la propiedad. El *common law* se interpuso a la conducta de la vida pública, marcando un límite a la autoridad real que no podía traspasarlo sin provocar rebeldía y hostilidad

Sin embargo, la costumbre jurídica, interpretada y definida por los tribunales se vio contravenida por el rey, por lo que a principios del siglo XIII los barones ingleses obligaron al rey a firmar el documento político de los derechos y las libertades en Inglaterra y origen remoto de varias de las garantías constitucionales de diversos países, la *Magna Charta*.

El precepto más importante de la Carta Magna Inglesa es el marcado con el número 46, que constituye un antecedente evidente de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales y del artículo 5 de las reformas y adiciones de la Constitución americana. Disposición que contenía una verdadera garantía de legalidad, pues establecía que ningún hombre libre podía ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades sino mediante juicio de sus pares y por las leyes de la tierra.

Posteriormente la Petición de Derechos significó una enérgica reclamación al rey por las violaciones, y gracias a la intervención del parlamento inglés al hacer un exhorto al rey en junio de 1628 para que la cumpliera lo que le dio carácter jurídico obligatorio. García Ramírez manifiesta que “Fue así como la simple solicitud de que se confirmaran y respetaran los derechos y las libertades del pueblo inglés”<sup>13</sup>, y se convirtió en una decisión parlamentaria, que vino a incorporarse al *common law*, como un acto público de refrendo a los estatutos normativos anteriores.

---

<sup>13</sup> GRACIA RAMIREZ, Sergio. “Historia del Derecho Constitucional.” Vigésima Edición. Editorial UNAM. México, 1997. pp. 459.

Cuando fueron exaltados al trono el príncipe Guillermo de Orange y la princesa María, después del movimiento revolucionario que derrocó a Jacobo II, el parlamento impuso a los nuevos monarcas en 1639 un estatuto que ampliaba las garantías individuales que ya se habían reconocido en las legislaciones anteriores, insertando nuevas como la libertad de tribuna, la aportación de armas, etc. Y que puede considerarse como el más completo de todos. El mencionado estatuto fue el celebre Bill of Rights, que en expresiones breves y vigorosas, declarando la ilegalidad de muchas prácticas de la corona, prohíbe la suspensión y la dispensa de las leyes, los juicios por comisión, las mulas o fianzas excesivas, así como el mantenimiento de ejércitos en tiempos de paz y la imposición de contribuciones sin permiso del Parlamento; se reconoce, además, el derecho de petición del rey, el de portación de armas, la libertad de tribuna en el Parlamento y la libertad en la elección de los comunes.

### **1.6.3. Fueros Españoles.**

Aunque los precedentes ingleses han trascendido mucho más en esta materia particularmente nuestra carta magna no se puede desconocer que los fueros españoles de la edad media sobre todo los de Castilla y los de Aragón son importantes precedentes de las garantías individuales del Derecho Constitucional moderno incluyendo el que incluye nuestras garantías. Llama la atención sobre todo la importancia y la antigüedad de algunos de ellos, que datan de los años 1020 al 1135 de nuestra era. En cita que hace Moisés Ochoa Campos del historiador Don Juan Agustín García, “se sintetiza en 5 principios generales el contenido de esos fueros.

- a) Igualdad ante la Ley.
- b) La inviolabilidad del documento.
- c) Justicia por sus Jueces naturales.
- d) Participación de los vecinos en los asuntos públicos.
- e) Responsabilidad de los funcionarios reales.”<sup>14</sup>

Agrega nuestro autor que en general podemos decir que los cabildos españoles, a semejanza de los ingleses, habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad,

---

<sup>14</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. “La Reforma Municipal.” Editorial Porrúa. México, 2003. pp. 83.



derecho a elegir a los funcionarios municipales y responsabilidad de estos funcionarios, justicia impartida por magistrados elegidos por su consejo municipal y derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales. Estos derechos ejercieron gran influencia en la organización civil y política y orientan la vida social en la Época Contemporánea.

#### **1.6.4. Las Colonias Norteamericanas.**

Durante el siglo XIII se difunde una nueva doctrina: la ilustración, según la cual la opresión, la pobreza y las calamidades del mundo solo eran consecuencia de la ignorancia. Por este motivo el primer paso para desmontar el orden existente fue la crítica de las dos grandes instituciones sobre las que se asentaba: la Iglesia y la Monarquía los enciclopedistas franceses serán los artífices de este proceso, cuya primera aplicación practica se llevara a cabo en las colonias inglesas de América del Norte.

La exclusión de los colonos americanos del sistema parlamentario ingles y la implantación de un sistema fiscal abusivo provocan el primer estallido revolucionario de los tiempos modernos el 14 de octubre de 1774 redactaron y votaron la Declaración de Derechos Humanos para garantizar la igualdad y libertad de los habitantes, posteriormente la declaración de independencia redactada por Tomas Jefferson, consolido el reconocimiento legal de los derechos del hombre. Dos años después se dio a conocer la declaración de los derechos de virginia que adquirió relevancia en su tiempo debido a su claridad y precisión en cuanto a redacción y enumeración de los derechos fundamentales del hombre que en ella se plasmaron.

Cabe mencionar que existe consenso en afirmar que las primeras declaraciones modernas de Garantías Individuales o Derechos Humanos; aparecieron en las cartas constitucionales de las colonias norteamericanas, formuladas cuando estas iniciaron su lucha de independencia en contra de Inglaterra.

#### **1.6.5. Francia.**

La revolución Francesa representa el acontecimiento político y social de mayor importancia en el siglo XVIII, de las aportaciones Jurídicas derivadas del movimiento revolucionario de 1789 se destaca la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* aprobada por la asamblea francesa el 26 de agosto de ese año.

La declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, ha sido, a partir de 1789, la referencia obligada respecto de la época contemporánea el ordenamiento consta de 17 artículos. Es importante destacar que la declaración francesa fue más universal en el sentido de no haber limitado los derechos a los hombres libres, como lo hicieron los norteamericanos, los que conservaron un régimen esclavista por muchos años más.

#### **1.6.6. Antecedentes Artículo 17 Constitucional.**

El acceso a la justicia es un derecho en alguna medida instrumental respecto de otros derechos ya que permite combatir su violación.

El derecho de acudir ante los tribunales esta consagrado en varios pactos y tratados internacionales de Derechos Humanos, por ejemplo el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 17 como tal tiene antecedentes desde la constitución de 1824, posteriormente ya con un apartado un poco mas específico en el año de 1857 hasta quedar con el apartado como lo conocemos en la actualidad en nuestra constitución vigente.

#### **1.6.7. Antecedentes Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.**

Como antecedente directo tenemos La Ley Federal de Instituciones y Fianzas, en cuyo artículo 93 se establecía que antes de presentar un juicio contra una compañía de fianzas se requería necesariamente comparecer ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. En la primitiva Ley de Protección al Consumidor se establecía que había que ocurrir necesariamente, por parte del consumidor, a la Procuraduría Federal, antes de acudir a tribunales, disposición que ya ha desaparecido.

En el sistema constitucional mexicano son los tribunales, como Poder Judicial, local o federal, los únicos facultados para intervenir en las controversias entre particulares, salvo que la propia Constitución establezca otra cosa. Por tanto, cualquier ley que de alguna manera coarte el derecho de los particulares a acudir a los tribunales, además de que viola el mencionado artículo 17 de la Constitución, resulta invasora de la facultad que tiene el Poder Judicial de resolver las controversias entre

particulares, y en el caso particular, tratándose de una ley federal, es el artículo 104, fracción I, de la Constitución, el que otorga competencia a los tribunales federales para conocer de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO**

En este apartado presentare a la letra diversos artículos del marco jurídico del presente tema:

#### **2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“**ARTÍCULO 17:** “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

#### **2.2. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.**

“**ARTÍCULO 136.-** En materia jurisdiccional, para el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada que se dicte en el procedimiento, el juez de los autos requerirá a la empresa de seguros, si hubiere sido condenada, para que compruebe dentro de las setenta y dos horas siguientes, haber pagado las prestaciones a que hubiere sido condenada y en caso de omitir la comprobación, el juez lo comunicara a la comisión nacional para la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros a efecto de que ordene el remate de valores invertidos propiedad de la empresa de seguros, para pagar a la persona en cuyo favor se hubiere dictado la sentencia. Dicha comisión deberá cumplir con la solicitud que al efecto le haga el tribunal dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que la reciba.

**La competencia por territorio para demandar en materia de seguros será determinada, a elección del reclamante, en razón del domicilio de cualquiera de las delegaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. Asimismo será competente el juez del domicilio de dicha delegación; cualquier pacto que se estipule contrario a lo dispuesto en este párrafo, será nulo."**

### **2.3. Artículo 136 Ley General de Instituciones Mutualistas y de Seguros sin reformas de marzo de 2005.**

En este punto señalare como se encontraba la Ley antes de la reforma que se realizo en el mes de marzo de 2004 en relación al artículo 136 de la Ley General de Instituciones Mutualistas y de Seguros donde anteriormente se puntualizaba lo siguiente.

Artículo 136: En materia Jurisdiccional:

*"1.- Los tribunales no darán entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros sí el actor en ella no afirma bajo protesta de decir verdad, que ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere la fracción I del artículo anterior.*

*En cualquier momento en que aparezca que no se agotó el procedimiento conciliatorio, deberá sobreseerse la instancia é imponer al actor las costas originadas por el procedimiento.*

*La omisión del procedimiento conciliatorio en la vía administrativa constituye además, una excepción dilatoria que puede interponerse por la empresa de seguros demandada...."<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Leyes y Códigos de México. Seguros y Fianzas. Colección Porrúa. 35<sup>a</sup> Ed. México. 2002.

## 2.4. Procedimiento Conciliatorio.

En este apartado se desarrollará el procedimiento conciliatorio, tanto en materia civil como en otras materias para poder describir la obligatoriedad que se desprende de Ley General de Instituciones Mutualistas y de Seguros, respecto del procedimiento para interponer una demanda.

La conciliación como un medio de solución de conflictos tiene una historia remota, pues desde la Ley de las Doce Tablas las cuales contenían prescripciones acerca del procedimiento judicial y se respetaba el convenio al cual llegaron las partes, pues la conciliación era considerada como un acto provechoso.

Posteriormente, en España, encontramos que durante la monarquía visigoda, la conciliación era un procedimiento muy aconsejado, buscando siempre, como más adelante se verá, que las partes en conflicto resolvieran de manera amistosa sus conflictos.

Una vez definido el concepto de conciliación, se procederá a establecer que tipo de procedimiento es de acuerdo al número de partes que en él intervienen y proporcionar sus características.

Antes es conveniente definir la conciliación tanto como una palabra de uso común, como su definición jurídica.

Una primera conceptualización sería la gramatical, en la cual tenemos que la palabra conciliar proviene del latín *conciliare* que significa componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí.

La conciliación puede verse desde dos puntos de vista distintos, el primero consiste en verlo como un acto, en donde hay un intercambio de puntos de vista así como de propuestas entre personas que tienen diferencias entre sí; en tanto que visto como procedimiento es el conjunto de trámites y formalidades que, ya sea convencional o legalmente hacen posible que las partes en conflicto puedan llegar a un acuerdo.

En un sentido amplio se puede decir que la conciliación es todo aquel avenimiento que se da entre dos o más personas que sostienen posturas diferentes.

### **2.4.1. En Materia Civil.**

El procedimiento conciliatorio en México lo encontramos regulado en el Código de Procedimientos Civiles, en el caso del Distrito Federal en los artículos 272-A a 272-G, siendo el artículo 272-A del Código en cita, ya que es en donde se encuentra establecida la audiencia previa y de conciliación, como a continuación se verá:

*“Una vez contestada la demanda, y en su caso, la reconvención el Juez señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de una audiencia previa y de conciliación dentro de los diez días siguientes, dando vista a la parte que corresponda con las excepciones que se hubieren opuesto en su contra, por el término de tres días. En los juicios de divorcio necesario en que se invoquen como causales únicamente las fracciones XI, XVII o XVIII del artículo 267 del Código Civil, la audiencia previa y de conciliación se fijará dentro de los cinco días siguientes a la contestación de la demanda y, en su caso, de la reconvención.*

*Si una de las partes no concurre sin causa justificada, el juez la sancionará con una multa hasta por los montos establecidos en la fracción II del artículo 62 de este código. Si dejaren de concurrir ambas partes sin justificación, el juzgador las sancionará de igual manera. En ambos casos el juez procederá a examinar las cuestiones relativas a la depuración del juicio.*

*Si asistieran las dos partes, el juez examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y luego se procederá a procurar la conciliación que estará a cargo del conciliador adscrito al juzgado. El conciliador preparará y propondrá a las partes, alternativas de solución al litigio. Si los interesados llegan a un convenio, el juez lo aprobará de plano si procede legalmente y dicho pacto tendrá fuerza de cosa juzgada.*

*En caso de desacuerdo entre los litigantes, la audiencia proseguirá y el juez, que dispondrá de amplias facultades de dirección procesal, examinará, en su caso, las excepciones de conexidad, litispendencia y cosa juzgada, con el fin de depurar el procedimiento.”*

Este artículo en primer término establece que el juez fijará hora y fecha para la celebración de la audiencia previa y de conciliación, la cual se llevará a cabo dentro de

los diez días siguientes a la realización de una de las tres hipótesis posteriores al emplazamiento del demandado y que son:

- 1) La contestación de la demanda.
- 2) La contestación de la reconvenición por parte del actor, en su caso.
- 3) La declaración de rebeldía, toda vez que el demandado no contestó la demanda.

#### **2.4.2. En Materia Mercantil.**

En esta materia encontramos que la conciliación no se encuentra regulada dentro del Código de Comercio que es la legislación supletoria a la que nos remite la Ley General de Instituciones Mutualistas y de Seguros y que el artículo 1052 del Código mencionado únicamente establece el procedimiento convencional como a continuación se puede ver:

*“El procedimiento mercantil preferente a todos es el que libremente convengan las partes con las limitaciones que se señalan en este libro, pudiendo ser un **procedimiento convencional** ante Tribunales o un **procedimiento arbitral**.”*

La ilegalidad del pacto o su inobservancia cuando esté ajustado a ley, pueden ser reclamadas en forma incidental y sin suspensión del procedimiento, en cualquier tiempo anterior a que se dicte el laudo o sentencia.

*El procedimiento convencional ante tribunales se regirá por lo dispuesto en los artículos 1052 y 1053, y el procedimiento arbitral por las disposiciones del título cuarto de este libro.”*

Como podemos ver el propio Código de Comercio no establece de forma específica el procedimiento conciliatorio como una forma de terminación del conflicto, ya que aún cuando establece el procedimiento convencional, las partes no siempre pactan una forma de terminación del conflicto y al no existir tal estipulación en el convenio y al no tener el órgano jurisdiccional una oportunidad para que las partes solucionen su conflicto se tiene que llevar a cabo todo el proceso.



Es por demás interesante señalar que, aún cuando no existe ninguna regla o artículo al respecto, una vez fijada la litis, en la fecha señalada para el desahogo de la prueba confesional, el Secretario de Acuerdos, antes de proceder al desahogo de dicha probanza, se dirige a las partes en conflicto preguntándoles si es su deseo conciliar. Cuando la comparecencia es de dos personas físicas, por su propio derecho existe una pequeña posibilidad de que haya una conciliación, pero cuando la comparecencia es de una persona física y una persona moral cuyo apoderado sólo cuenta con un poder general para pleitos y cobranzas, es imposible lograr una conciliación.

Cabe mencionar que, el presente trabajo versa, sobre como el procedimiento en materia de seguros, obliga a la persona a presentar una reclamación ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros con la finalidad de someterse a un procedimiento conciliatorio ya que la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros señala que así se determinará la competencia del Juez como continuación se explica.

### **2.4.3. En Materia de Seguros.**

En materia de seguros, la conciliación hasta el año de 1999 se llevaba a cabo de acuerdo con el artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, derogado de dicha ley en 1999, y que señalaba: “*En los casos de reclamación contra una institución o sociedad mutualista de seguros, con motivo del contrato de seguros, deberá observarse lo siguiente:*

*I. Se deberá agotar el procedimiento conciliatorio, cumpliendo las reglas que a continuación se señalan:*

*a) El reclamante presentará un escrito ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con el que se correrá traslado a la empresa de que se trate.*

*La presentación de la reclamación ante la Comisión interrumpirá el plazo legalmente establecido para la prescripción de la acción correspondiente*

*a) La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas requerirá a la empresa de seguros para que por conducto de un representante, rinda un*

*informe por escrito que deberá presentarse con anterioridad o hasta el momento de celebración de la junta de avenencia a que se refiere esta fracción, en el que responderá de manera razonada con respecto a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación; la falta de presentación del mismo, no podrá ser causa para suspender o diferir la junta referida y esta deberá darse por concluida el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia a juicio de la propia Comisión no pueda celebrarse en la fecha indicada, caso en el cual se deberá verificar dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso de no presentar el informe, la empresa de seguros se hará acreedora a una sanción de cien a doscientos días de salarios mínimo general vigente en el Distrito Federal...”*

Primero que nada hay que decir que la junta de avenencia a que refiere el inciso b) se debía celebrar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la presentación de la reclamación y la Comisión podía requerir dentro de los diez días siguientes a la celebración de la junta a la empresa de seguro para que presentara alguna información adicional, y podía diferir la celebración de la junta para en nueva fecha la empresa aseguradora presentara la información requerida.

Si a la mencionada junta no acudía el reclamante, se entendía que era su voluntad someterse al arbitraje de la Comisión, pero si no comparecía la empresa de seguros se hacía acreedora a una multa que iba de los doscientos a trescientos días de salario mínimo general, y se le podía citar cuantas veces fuere necesario a menos que el reclamante solicitara que se dejaran a salvo sus derechos para hacerlos valer ante el órgano jurisdiccional dentro de los siguientes 120 días ya que de no hacerlo la aseguradora podía cancelar la constitución de la reserva técnica, en tanto que la empresa aseguradora tenía la posibilidad de argumentar en la junta de avenencia que no era posible llegar a un acuerdo.

Si las partes no llegaba a un acuerdo en la junta de avenencia, la Comisión las exhortaba para que de manera voluntaria y de común acuerdo designarán árbitro y el compromiso correspondiente se hacía constar en el acta que al efecto se levantara en la Comisión.

Cabe hacer notar que desde entonces se le otorgó obligatoriedad al procedimiento conciliatorio en materia de seguros, toda vez como antecedente se tiene que en la Ley vigente del año 1999 antes de la reforma llevada a cabo en el mes de marzo del año 2005 se señalaba que tal y como lo disponía en ese entonces, que el artículo 136 de la citada ley establecía literal; “no se le dará entrada a una demanda contra de alguna aseguradora si el actor no manifiesta bajo protesta de decir verdad que se agotó el procedimiento conciliatorio, pero si durante el juicio no consta en autos que se hubiera agotado la instancia conciliatoria, se sobreseía la demanda condenando a gastos y costas al demandante, motivo por el cual debía agotarse el procedimiento conciliatorio establecido en la esta Ley, aún cuando éste no se encuentre previsto en la citada Ley, de acuerdo con el Artículo Transitorio Tercero de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1999, que establece lo siguiente:

*“Para los efectos de los artículos 72 y 83 de esta Ley, las menciones a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en los artículos 135 y 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y 93 y 94 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se deberán entender referidas a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.”*

## **2.5. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.**

### **A) Antecedentes**

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es un organismo público descentralizado, cuyo objeto es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras que operen dentro del territorio nacional, así como también crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros.

El 18 de enero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, misma que crea a la

Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, unificando así los procedimientos a seguirse en caso de reclamaciones de los usuarios de los servicios bancarios y bursátiles; ley modificada y publicada el 5 de enero del 2000.

Una vez creada esta Comisión, las facultades de conciliación que hasta entonces tenían la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, fueron conferidas a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con el objeto de que esta Comisión velara por los intereses del público usuario, en tanto que las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros y Fianzas se encargarán únicamente de la vigilancia e inspección de las instituciones financieras y de seguros.

## **B) Funciones**

Con base en el artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros está facultada para:

*I. Atender y resolver consultas que presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.*

*II. Resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.*

*III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea en forma individual o colectiva, con las Instituciones Financieras.*

*IV. Actuar como árbitro en amigable composición y en estricto derecho.*

*V. Proporcionar servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales. Dependiendo de los resultados de un estudio socioeconómico, se podrá otorgar este servicio de manera gratuita.*

*VI. Proporcionar a los Usuarios elementos que procuren una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras.*

*VII. Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para fomentar una mejor relación entre Instituciones Financieras y los Usuarios, así como propiciar un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.*

*VIII. Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales, así como a las Instituciones Financieras, tales que permitan alcanzar el cumplimiento del objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, así como para buscar el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.*

*IX. Fomentar la cultura financiera, difundiendo entre los usuarios el conocimiento de los productos y servicios que representan la oferta de las instituciones financieras.”*

Como se puede ver, la Comisión, de forma expresa cuenta con la facultad para llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre usuarios de los servicios financieros y las instituciones financieras.

### **C) Procedimiento Conciliatorio**

El procedimiento conciliatorio se encuentra regulado en los artículos 60 a 72 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y que se desarrolla de la siguiente manera:

La ahora Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros actúa como conciliador entre las Instituciones de Seguros, las Financieras y los Usuarios. Cabe mencionar que el artículo 2 de la propia ley establece cuales son las entidades financieras y que son: las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, Patronato del Ahorro Nacional, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el

retiro, y cualquiera otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

El procedimiento de conciliación iniciará con la presentación de la reclamación por parte del usuario, la cual puede presentarse por comparecencia o por escrito, a tal efecto la ley da la posibilidad de que sea presentada por cualquier medio idóneo; cumpliéndose en cualquier caso con los datos de identificación del reclamante (es decir, nombre y domicilio o en su caso los datos de identificación del representante o de quien promueve en su nombre así como el documento en que conste dicha atribución); descripción detallada del servicio que se reclama y la narración sucinta de los hechos; el nombre de la Institución Financiera contra la que se formula la reclamación y la documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación.

La Comisión tiene la facultad de requerir tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro, según sea el caso los datos necesarios para proceder a la identificación de la institución financiera, cuando los datos proporcionados por el usuario sean insuficientes.

Los usuarios tiene un término de un 1 año contado a partir de que se suscite el hecho que le da origen a la controversia para presentar su reclamación y la presentación de la misma interrumpe la prescripción de las acciones legales durante el tiempo que dure el procedimiento.

Una vez presentada la reclamación la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros deberá correr traslado de la reclamación a la Institución de Seguros dentro de los cinco días siguientes a su fecha de recepción, señalada la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación con el apercibimiento de sanción pecuniaria para el caso de no asistir, dicha audiencia se debe señalar dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de que se reciba la reclamación y la Institución de Seguros deberá rendir por conducto de un representante un informe por escrito el cual deberá presentar con anterioridad a la audiencia o bien hasta el momento de a celebración de la misma. En este informe

responderá detallada y razonadamente a todos y cada uno de los hechos motivo de la reclamación y para el caso de que no lo presente se le tendrá por no presentado para todos los efectos legales a que haya lugar y hará tener por ciertos los hechos manifestados por el reclamante esto con independencia de las sanciones a que haya lugar de acuerdo con la propia ley.

Posteriormente en el desahogo de la audiencia fijada, la Institución de Seguros al presentar el escrito de respuesta a la reclamación, la conciliadora por parte de la Comisión Nacional exhorta a las partes a conciliar en ese momento, si se llega a dar la conciliación se hace mención en el acta en los términos en que se llevaría esta; ahora bien en el caso de que no se lleve a cabo una conciliación en voz del reclamante solicita que se dejen a salvo sus derechos para hacerlos valer ante la autoridad competente (autoridad judicial); y concluye declarando cerrada la audiencia.

Cabe mencionar que los representantes que acuden a la audiencia fijada acreditan su personalidad con un Poder General para Pleitos y Cobranzas lo que dificulta llegar a una conciliación, al no tener esas facultades.



### Reclamaciones presentadas ante CONDUSEF en el año 2005

Reclamaciones presentadas.	Concluidas por conciliación	No concluidas	Concluidas por otras Razones	En tramite
1036	177	596	62	128

2

Como se puede apreciar en la tabla anterior del total de reclamaciones presentadas en el año 2005 solo el 17.0% fueron concluidas mediante la conciliación ante esa Comisión Nacional.

---

<sup>2</sup> Fuente <http://www.condusef.gob.mx>



### **CAPÍTULO III**

#### **ANÁLISIS DE LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL**

En el presente capítulo expondré la violación al artículo 17 constitucional por lo establecido en el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros con el debido análisis de lo que se ha tratado el presente trabajo.

Primeramente como desde la misma promulgación de esta Ley se ha violado la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional con la aparición de las diversas leyes que han regulado desde siempre el procedimiento que se debe de realizar en la materia de seguros.

#### **3.1. La Garantía de Seguridad Jurídica Contemplada en el Artículo 17 Constitucional.**

La garantía de acudir a los tribunales para solicitar su intervención con el fin de resolver un conflicto de carácter civil que contiene el artículo 17 Constitucional no implica condición alguna, es decir, el particular podía ocurrir a los tribunales sin necesidad de ninguna formalidad. Por lo que al imponerle el citado artículo 136 de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros la obligación de acudir a presentar una reclamación ante la CONDUSEF, implica una limitación a la garantía, y tal limitación es contraria a nuestra Constitución. Esto se corrobora si se atiende a que de acuerdo con el citado artículo de no presentarse la reclamación que refiere ante esta Comisión Nacional no se conocerá la competencia ante la que tendríamos que acudir, lo que significa que se hace nugatoria la garantía contenida en el artículo 17 de nuestra Constitución.

Tomando en cuenta lo anterior, el concepto de competencia en sentido jurídico general alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, que dispone que nadie puede ser molestado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. La competencia se puede dar como ya se ha señalado por a) materia, b) territorio, c) cuantía, d) grado e) inicial f) derivada., en este particular señalo que la competencia por territorio, se refiere al ámbito espacial, en cuya esfera de acción pueden producirse los actos y sus efectos jurídicos.

Se establece que es contrario a la Constitución, porque hoy es más clara la garantía que consagra el artículo 17, precepto que no establece condición alguna para acudir a los tribunales, por lo que al establecerla el artículo 136 citado, limita la garantía individual, sin que tal limitación la permita la Constitución, por lo que debería de reformarse dicho artículo otorgando la competencia de la autoridad judicial conforme los otros ordenamientos como sería el domicilio de la aseguradora o del asegurado.

Cabe agregar que las autoridades Federales y el Congreso de la Unión como autoridad que expidió la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, sólo pueden hacer lo que la ley les permite, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución. Y si bien tiene facultades el Congreso para expedir leyes en materia de comercio, de acuerdo con la fracción X del artículo 73 de la propia Constitución, tal precepto no lo faculta para limitar las garantías a que se refiere el artículo 17, es decir, no se puede limitar el derecho de ningún ciudadano que goce de las garantías de nuestra Constitución a acudir a los tribunales a solicitar su intervención para la resolución de una controversia; de lo que resulta que es contrario a lo estipulado en nuestra constitución lo establecido en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros en su artículo 136, párrafo segundo.

Es decir, la Constitución, en todo caso, ha establecido la manera en que los particulares pueden acudir a los tribunales para la solución de una controversia, sin condicionamiento alguno, sin que tengan que acudir a otra autoridad y menos aún a la administrativa para obtener la resolución de esa controversia. Por otra parte, de acuerdo con lo que disponen los artículos 17, 94, 104, 122 y 124 de la Constitución y los artículos 41 y 49 de la propia Ley Fundamental, el Poder Judicial tiene la facultad de juzgar toda controversia que implique la aplicación de leyes federales, y es exclusiva de los Tribunales Federales que de esta manera tienen el monopolio de la impartición de justicia.

Con la finalidad de demostrar que el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros es violatorio de lo dispuesto por el numeral 17, señalo que si bien este artículo constitucional indica en su texto que: *“la administración de justicia se dará por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes”*, la circunstancia de que la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en su artículo 136,

establezca como requisito de procedencia para saber la competencia del juez ante quien se promovería la demanda, el consistente en que la parte demandante deba agotar previamente el procedimiento conciliatorio que es consecuencia de presentar una reclamación ante CONDUSEF, lo que quebranta lo preceptuado por el artículo 17 de nuestra Carta Magna, en primer lugar, porque nuestra Constitución no contempla ningún requisito previo para que los gobernados comparezcan ante los tribunales a solicitar que se les administre justicia, y en segundo lugar, porque el hecho de que la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros contemple un procedimiento conciliatorio para saber la competencia lo vulnera, ya que se debe de acatar lo dispuesto por nuestra Carta Magna sobre lo ordenado por disposiciones secundarias.

Lo que se encuentra consagrado en nuestra constitución establece que: los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.

Así es que si por un lado tenemos la interpretación de que el requisito de presentar una reclamación ante una autoridad administrativa como lo es la CONDUSEF para así cumplir con los requisitos que indican la ley no viola el precepto antes citado a mi parecer es una interpretación incorrecta ya que el señalar que la administración de justicia se hará en los plazos y términos que fijen las leyes no implica que ley secundaria alguna pueda reglamentar el libre acceso a la justicia ya que el artículo 17 constitucional establece, *por una parte, la prohibición al particular de hacerse justicia por sí mismo y por otra, al otorgar a toda persona el derecho de que se le administre justicia por tribunales...*, *no está sujetando ese derecho a condición alguna que no sean los plazos para pedirla.*

Al establecer el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros la obligatoriedad de presentar una reclamación solicitando un procedimiento conciliatorio para conocer la competencia de la autoridad judicial la están reglamentando con violación al artículo 17 de la Constitución,

El Poder Judicial Federal es el que está facultado para conocer de las controversias entre particulares respecto de una ley federal, como lo es la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que al sujetar la presentación del juicio a la condición de someterse a un procedimiento conciliatorio, está violando el

precepto antes citado, porque no es a las autoridades administrativas a quienes corresponde conocer de una controversia entre particulares, sino a las autoridades judiciales.

Esto no implica que no puedan los particulares someter sus controversias, por propia voluntad, a un arbitraje o a una amigable composición. Pero *esto no es más que el libre ejercicio del particular y de su facultad de disponer de sus derechos*, pero es no es posible imponerle, un procedimiento conciliatorio como condición para que él pueda acudir a los tribunales en el entendido de poder conocer de la competencia que tendrá la autoridad judicial para poder conocer de alguna demanda de seguros.

Esto implica que el particular tiene limitado su derecho a presentarse ante los tribunales, lo que es contrario a la garantía del artículo 17 constitucional, que no establece límite alguno.

A continuación expongo un razonamiento al respecto de una tesis jurisprudencial:

*Tesis Aislada*  
*Materia(s): Constitucional*

***JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, PREVIAMENTE A ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, CONTRAVIENE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.***

*El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Ahora bien, este mandato constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además, debe considerarse que la reserva de ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al*

*legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esta reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional; por tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido.*

*Amparo directo en revisión 1048/95. Unión de Crédito Agropecuario de Pequeños Productores del Norte de Zacatecas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número CXII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de junio de mil novecientos noventa y siete.<sup>1</sup>*

### **3.2. Artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.**

En el presente trabajo es esencial dejar establecido que el legislador no tiene facultades para limitar las garantías constitucionales, salvo que la propia Constitución se las conceda más aún, en un principio, las garantías constitucionales no admiten reglamentación y por consiguiente, no admiten limitación alguna por conducto del legislador ordinario, a menos que lo autorice la propia Constitución. Como ya señale anteriormente el artículo 17 de la Constitución, vigente cuando se aprobó el artículo 136 de la Ley de Instituciones de Seguros, decía en la parte conducente: "... Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la Ley". Interpretando este precepto en relación con la primera frase del mismo, que decía: "... Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ...", significa que al prohibirse la justicia privada sólo se puede recurrir a los tribunales para poder obtener la reparación de un derecho violado o el pago de una suma adeudada, para lo cual, en materia federal, el artículo 104, fracción I, de la Constitución que a la letra dice;

---

<sup>1</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes...”

En relación con el artículo 94 de la misma que a la letra dice;

“Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I.-De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.”

Se establece que los Tribunales de la Federación conocerán de las controversias del orden civil suscitadas por la aplicación y cumplimiento de las leyes federales, como es el Código de Comercio y la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, tribunales que se establecen por el artículo 94 de la propia Ley Fundamental. Por último, de estas controversias, cuando se afecten sólo intereses particulares, podrán conocer los tribunales comunes.

En consecuencia, en la fecha en que se expidió la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas y de Seguros apareciendo el artículo 136, se desprende que es contraria a nuestra constitución, por cuanto que ni el artículo 17 ni el artículo 94 ni el artículo 104 de la Constitución, establecen *ninguna condición* para ocurrir a los tribunales; condición que se actualiza al crearse una interrogante al no tener determinada la competencia de la autoridad judicial que podría conocer de la litis ya que dicho artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas y de Seguros, al establecer la obligatoriedad de presentar una reclamación ante CONDUSEF limita y establece una condición para poder ocurrir a los tribunales.

En esa virtud, el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros es contrario a la Constitución. Tan es cierto esto, que el legislador ordinario ha derogado esa obligación en otros ordenamientos similares, como son la Ley del Mercado de Valores (artículo 87) y la Ley de Instituciones de Fianzas (artículo 93), dejando a la voluntad de los particulares acudir a la comisión respectiva o no.

La esencia del problema consiste en determinar si son congruentes las disposiciones del artículo 136 de la Ley General de Instituciones y sociedades Mutualistas de Seguros, toda vez que para poder demandar a una Institución de seguros se requiere determinar la competencia de la autoridad judicial a la que se tendrá que acudir, y el artículo en mención señala que se debe necesariamente presentar una reclamación ante la CONDUSEF (lo que nos llevaría a agotar el procedimiento ante dicha autoridad ya que de lo contrario no tendría sentido la presentación de la misma), el citado artículo 136 refiere que solo al presentar esta reclamación se podría conocer la competencia del Juez, de lo que se desprende (al contrario sensu) si no se hace, se tendría por desconocida la competencia de la autoridad que conocería de la demanda por lo que como consecuencia se deja se franca violación la garantía de seguridad jurídica que goza cada gobernado.

Ahora bien hablando de competencia judicial en relación al territorio en Materia Federal se entiende que solo existe un Juez competente en cada Entidad Federativa es decir el que conocería de controversias que dependiendo del monto si este fuera superior al determinado para **no considerarse cuantía menor** (cantidad en pesos, salario mínimo general vigente de cada zona económica del país), se entiende que no podría declararse dicha autoridad incompetente por razón de territorio al no realizarse lo señalado en el artículo 136 de la Ley de Instituciones Mutualistas y de Seguros.

Como consecuencia de lo anterior en específico de las controversias de cuantía menor señalo puntualmente que en el Distrito Federal la competencia judicial por territorio se encuentra limitada por Juzgados correspondientes a cada una de las Delegaciones que integran este, asimismo, existen en el Distrito Federal las oficinas centrales de la CONDUSEF y tres de sus delegaciones metropolitanas Delegación Sur, Norte y Oriente, lo que se traduce que sí el reclamante acude a alguna autoridad judicial a deducir sus derechos faltando a lo estipulado en el artículo 136 de la Ley General de

Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros tendría como resultado que esta autoridad sí pudiera declararse incompetente para conocer en relación al territorio toda vez que al existir cuatro domicilios de la CONDUSEF podrían ser competentes otras autoridades judiciales cada una siendo competente respecto al domicilio de cada delegación de la CONDUSEF.

Por lo anterior expuesto se evidencia más el sentido contrario del artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros a la garantía de Seguridad Jurídica ya que se desprende de este artículo en este caso en específico la obligatoriedad de acudir a presentar una reclamación ante una autoridad administrativa con el fin de agotar un procedimiento conciliatorio, viola el derecho de cualquier gobernado a poder acceder a la impartición de justicia.

Como antecedente señalo el criterio del Tribunal Superior en la siguiente tesis jurisprudencial:

**SEGUROS, INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY QUE LAS REGULA, VIOLA EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, EN TANTO QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTES DE ACUDIR A LOS TRIBUNALES JUDICIALES.**

Al disponer la fracción I del artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que "Los tribunales no darán entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros si el actor en ella no afirma bajo protesta de decir verdad, que ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere la fracción I del artículo anterior.", limita la garantía de administración de justicia pronta y expedita consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, ya que obliga a los gobernados que poseen una pretensión en contra de una institución o sociedad mutualista de seguros a agotar un procedimiento de conciliación ante dicha comisión, que es un órgano administrativo que no ejerce formalmente funciones jurisdiccionales, e impone al actor la sanción adicional de pagar las costas del juicio si no actúa en los términos previstos en el citado precepto, y si bien dichos procedimientos alternativos de resolución de controversias constituyen vías expeditas que aligeran la carga de trabajo de la potestad común, éstas deben ser optativas y no obligatorias, pues todos los gobernados tienen derecho a que se les administre justicia sin obstáculos o trabas, lo que no acontece cuando el legislador establece etapas conciliatorias, no previstas en el texto constitucional, que deben agotarse obligatoria y necesariamente antes de acudir a los tribunales judiciales.

Amparo directo en revisión 1048/95. Unión de Crédito Agropecuario de Pequeños Productores del Norte de Zacatecas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 1997. Unanimidad de diez votos.



El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número CXIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de junio de mil novecientos noventa y siete.<sup>2</sup>

Finalmente de lo anterior se desprende el punto medular del presente trabajo es evidenciar y demostrar que referente al procedimiento en materia de seguros en lo señalado en el artículo 136 de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas y de Seguros se encuentra limitada la posibilidad de acceder a la impartición de justicia al señalar un procedimiento conciliatorio ante una autoridad administrativa (CONDUSEF) lo que es contrario a lo establecido en nuestra constitución y en el criterio señalado anteriormente.

Por lo que la propuesta del presente trabajo es que se debería de modificar al artículo 136 de la Ley General de Instituciones Mutualistas y de Seguros párrafo segundo que a la letra dice:

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

**La competencia por territorio para demandar en materia de seguros será determinada, a elección del reclamante, en razón del domicilio de cualquiera de las delegaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. Asimismo será competente el Juez del domicilio de dicha delegación; cualquier pacto que se estipule contrario a lo dispuesto en este párrafo, será nulo.**

---

<sup>2</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

Debiendo decir:

”La competencia por territorio para demandar en materia de seguros será determinada, a elección del reclamante, en razón del domicilio de cualquiera de las delegaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, o bien, del domicilio de la aseguradora. Asimismo será competente el Juez del domicilio de dicha delegación o de la aseguradora.

De lo anterior se desprende que de esta forma se dejaría de limitar el acceso a la justicia en materia de seguros al señalar que para que inicie el procedimiento judicial se podrá presentar la demanda ante el Juez competente determinando la competencia en torno al domicilio de alguna de las partes.

Sin ir en contra de la decisión de cualquier particular de poder someterse a una amigable composición o conciliación ante la CONDUSEF con el fin de evitarse un procedimiento largo y litigioso, mas aún cuando se trate de controversias de cuantía menor que muchas de las veces se vería reflejado un monto menor en relación a los gastos que se pudieran generar en el desarrollo del procedimiento ante la autoridad judicial.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Garantía Individual es una relación jurídica que se entabla entre el gobernado como persona física o moral, por un lado, y las autoridades estatales, por el otro. Por lo que el estado debe velar por estas garantías de cada individuo consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**SEGUNDA.-** Al analizar el artículo 17 constitucional que dice que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes se entiende que todo gobernado tiene derecho a acudir ante los tribunales a que se le administre justicia sin ningún trámite previo llevando el procedimiento que fijen las leyes.

**TERCERA.-** Lo establecido por el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros señala que para conocer la competencia de la autoridad judicial ante la cual se debe presentar una demanda en contra de una institución de seguros se debe interponer una reclamación ante la CONDUSEF por lo que si no se efectúa el procedimiento como lo dispone dicho numeral se entenderá que será nulo. De lo que se desprende que si no se llevare a cabo el procedimiento indicado se tendría como nulo todo lo actuado lo cual viola nuestro derecho para poder acudir a que se nos administre justicia es decir la simple opción de solicitarla ya que se estarían poniendo trabas u obstáculos para poder acceder a la justicia que el estado esta obligado a proporcionarnos como ciudadanos del mismo.

**CUARTA.-** Si bien dichos procedimientos alternativos de resolución de controversias constituyen vías expeditas que aligeran la carga de trabajo de la potestad común, éstas deben ser optativas y no obligatorias, pues todos los gobernados tienen derecho a que se les administre justicia sin obstáculo alguno, lo que no acontece cuando el legislador establece etapas conciliatorias, no previstas en el texto constitucional, que deben agotarse obligatoria y necesariamente antes de acudir ante la autoridad judicial,

**QUINTA.-** Aunado a esto y sin conceder que se tendría razón de acudir ante esta instancia la fuerza coercitiva que tiene la autoridad administrativa CONDUSEF es mínima por lo que podríamos decir que no cumple con la finalidad de aligerar la carga

de trabajo de los tribunales ya que no pueden obligar a ninguna de las partes a cumplir con algún laudo al no ser una autoridad judicial. Referente a lo anterior no se puede dejar la impartición de justicia en relación de carga de trabajo ni de ante quien promueva primero una demanda si no que el estado tiene la obligación de hacerse de los mecanismos para garantizar la impartición de justicia para todos, por lo que al imponer una limitante como la que se combate viola el derecho de libre acceso a la justicia.

**SEXTA.-** Como se puede apreciar en el presente trabajo de investigación se desprende que ha sido reformado el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros sin embargo ante la última reforma se podrá apreciar que se sigue violando la garantía de seguridad jurídica de nuestro artículo 17 Constitucional lo que se entiende que el legislador trato de eliminar la violación que era visible bajo el argumento de disminuir la carga de trabajo de la autoridad judicial.

**SÉPTIMA.-** Como propuesta en el presente trabajo se señala que se debería de modificar al artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros párrafo segundo, para que en el cuerpo de este se establezca que la competencia en el procedimiento en materia de seguros corresponderá respecto del domicilio de la delegación de la CONDUSEF o de la aseguradora. Omitiendo así las limitaciones actuales como es la de acudir ante una autoridad administrativa a agotar un procedimiento conciliatorio.

## BIBLIOGRAFÍA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Las Garantías Individuales”. Trigésima Primera Edición, Editorial: Porrúa S.A. México, 1995.

BAZDRESCH, Luís. “El Juicio de Amparo Curso General”. Sexta edición. Editorial Trillas. 42000. México.

CRUZ GAMBOA, Alfredo de la. “Elementos Básicos de Derecho”. Quinta Edición. Editorial Cátedra Editores. México, 1996.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Derecho Constitucional”. Vigésima Tercera Edición. Editorial UNAM. México, 1991.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. “Las Garantías Individuales”. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. “Derecho Constitucional”. Editorial Porrúa. México, 1995.

PIÑA VARA Rafael. “Derecho Constitucional”. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.

RADBRUCH, Gustav. “Introducción a la Filosofía del Derecho”. Fondo de Cultura Económica. México, 1951.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 2006.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en Agenda Civil del Distrito Federal. 7ª ed. Editorial ISEF. México, 2006.

Código Civil para el Distrito Federal en Agenda Civil del Distrito Federal. 7ª ed. Editorial ISEF. México, 2006.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Leyes y Códigos de México. Seguros y Fianzas. Colección Porrúa. 35ª ed. México, 1999.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Leyes y Códigos de México. Seguros y Fianzas. Colección Porrúa. 35ª ed. México, 2006.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Editada por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. 5ª Reimp. México, 2004.

## OTRAS FUENTES

Diccionario Real Academia de la lengua Española. Vigésimo quinta edición. Editorial Trillas.

Enciclopedia Microsoft Encarta 98. Quinta Edición. Editorial Microsoft. Estados Unidos, 1998. Tomo I. CD I.

Sitio de Internet <http://www.condusef.gob.mx>.

Sitio de Internet <http://www.scjn.gob.mx>.