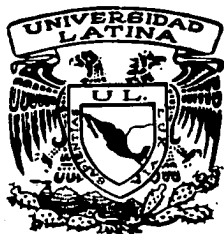


308409

34



**UNIVERSIDAD LATINA, S. C.**

**ESCUELA DE DERECHO**

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO CLAVE 3084-9

**“INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 65 DE LA LEY  
DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS  
FINANCIEROS, HACIENDO BREVE REFERENCIA A LOS  
USUARIOS DE INSTITUCIONES DE SEGUROS”**

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**JOSE ENRIQUE / MENDOZA ANAYA**

ASESOR DE TESIS: LIC. ANTONIO MANUEL VEGA R.

MEXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

# PAGINACION DESCONTINUA

# Antonio M. Vega R.

ABOGADO

---

LIC. ALFREDO IZQUIERDO ZAVALA  
DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO  
UNIVERSIDAD LATINA.  
CAMPUS CENTRO.

El alumno JOSE ENRIQUE MENDOZA ANAYA, con número de cuenta 85501414-6, ha concluido bajo la asesoría del suscrito la investigación de Tesis Profesional intitulada "INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA A LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, HACIENDO BREVE REFERENCIA A LOS USUARIOS DE SEGUROS", que ha elaborado para ser admitida al examen Profesional de la Licenciatura de Derecho.

El trabajo mencionado trata un tema de actualidad respecto de la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, vigente en la República, su aplicación, extensión y alcance económico, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, analizando los aspectos históricos, económicos y jurídicos.

Quedo a sus órdenes para cualquier aclaración o comentario al respecto, protestando a usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE.  
"LUX VIA SAPIENTIAS"

Universidad Latina, D. F. a 30 de Agosto del 2001.

LIC. ANTONIO MANUEL VEGA ROJAS.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

No tuerzas el derecho ... ni tomes soborno;  
porque el soborno ciega los ojos de los  
sabios y pervierte las palabras de los  
justos.

La justicia seguirás para que vivas y  
heredes la tierra ...

Deuteronomio 16-19.20

A Dios por su infinita gracia.

A mis padres, por sus esfuerzos y amor.

A mis hermanos por su cariño y  
comprensión.

I

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## I N D I C E

	<b>PAG.</b>
Dedicatorias	I
INTRODUCCION	VI
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ASPECTOS HISTORICOS</b>	
1.1 INICIATIVA DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.	1
1.2 DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.	3
1.3 SANCION, PUBLICACION E INICIO DE LA VIGENCIA DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.	8
1.4 ADICION, DEROGACION Y REFORMA PRACTICADA A LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.	11
1.5 PRECEDENTES QUE INFLUYERON EN LA FORMACION DEL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.	15
1.6 CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856.	17
1.7 CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916.	18
1.8 UNICA REFORMA REALIZADA AL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.	19
1.9 COMENTARIO.	27
<b>CAPITULO II</b>	
<b>BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA TEORIA CONSTITUCIONAL</b>	

2.1	LA CONSTITUCION COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL ESTADO.	29
2.2	LA SOBERANIA.	30
2.3	EL PODER CONSTITUYENTE.	32
2.4	EL PODER PUBLICO.	33
2.5	DIVERSOS CONCEPTOS DE CONSTITUCION:	33
a)	CONSTITUCION REAL, ONTOLOGICA, SOCIAL Y DEONTOLOGICA.	34
b)	CONSTITUCION JURIDICO-POSITIVA,	34
c)	CONSTITUCIONES ESCRITAS,	35
d)	CONSTITUCIONES CONSUEUDINARIAS.	35
2.6	PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES.	36
a)	FUNDAMENTALIDAD,	36
b)	SUPREMACÍA,	36
c)	RIGIDEZ.	41
2.7	LA INCONSTITUCIONALIDAD.	42

### **CAPITULO III**

#### **GENERALIDADES SOBRE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES**

3.1	3.1. DOCTRINA FUNDAMENTAL DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.	46
3.1.1	EL HOMBRE.	46
3.1.2	LA LIBERTAD HUMANA.	46
3.1.3	EL INDIVIDUO, LA SOCIEDAD Y EL DERECHO.	47
3.1.4	EL BIEN COMUN.	48

3.1.4.1	CRITERIO FORMAL.	48
3.1.4.2	CRITERIO MATERIAL.	49
3.1.5	LA JUSTICIA SOCIAL.	49
3.2	ASPECTOS GENERALES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.	50
3.2.1	PREAMBULO.	50
3.2.2	AMBITO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.	51
3.2.3	SUJETOS.	52
3.2.4	OBJETO.	53
3.2.5	TIPOS DE NORMAS JURÍDICAS EN LAS QUE SE ENCUENTRAN PLASMADAS LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.	54
3.2.6	CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.	54
3.3	CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS CONTENIDOS EN LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.	55
3.4	AUTORIDADES QUE PUEDEN REGLAMENTAR LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.	55
 <b>CAPITULO LV</b>		
<b>ANALISIS DEL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL</b>		
4.1	GARANTIA QUE EN LO GENERAL CONSAGRA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.	57
4.2	GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA QUE EN LO PARTICULAR CONSAGRA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.	58
4.3	PROHIBICION DE AUTO TUTELA O HACERSE JUSTICIA POR PROPIA MANO.	59
4.4	COSTAS JUDICIALES.	61
4.5	INDEPENDENCIA JUDICIAL.	62



4.6	PRISION POR DEUDAS CIVILES.	65
4.7	DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL..	66

## **CAPITULO V**

### **ANALISIS DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS**

5.1	TRANSCRIPCION DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS Y DISPOSITIVO RELACIONADO.	73
5.2	UBICACIÓN DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA ESCALA NORMATIVA DE NUESTRO DERECHO POSITIVO.	74
5.3	CLASIFICACION DE LAS NORMAS FEDERALES Y UBICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA A LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS Y CONSECUEMENTE DEL ARTICULO 65 DE LA MISMA.	77
5.4	PROCEDIMIENTO DE RECLAMACION ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA A LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.	78
5.5	OBLIGACION DE AGOTAR LA RECLAMACION.	81
5.6	INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGACION CONSAGRADA EN EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.	83
5.7	CRITICA A LA LABOR LEGISLATIVA.	85
	CONCLUSIONES.	88
	BIBIOGRAFIA.	90

## **INTRODUCCION**

La generalidad de las personas sabe que para que una sociedad logre su desarrollo es necesario que sus integrantes, individuos o colectividades, públicas o privadas, se apeguen a las disposiciones jurídicas que respectivamente norman su actuar.

La base y cúspide de esas normas la ocupa, en nuestro caso, la Constitución Política, pues en ella, con base en el devenir histórico, esencia, anhelos, etc., la nación ha establecido, entre otras cosas, la forma de gobierno y los órganos públicos encargados de ejecutar las máximas que el pueblo se ha otorga a sí mismo en dicho cuerpo jurídico.

Sin embargo, existen ocasiones en que los órganos que encuentran su génesis en la Constitución, al realizar la labor para la que fueron creados, se desapeguen a ésta, provocando la invalidez de sus actos y en consecuencia el rompimiento del orden jurídico.

Con el presente, mediante el seguimiento a los trabajos que dieron origen al artículo 17 constitucional y al numeral 65 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como el análisis de dichos preceptos, se demostrará la inconstitucionalidad de la que éste adolece.

El derecho subjetivo público de accezar a los tribunales para que éstos de forma rápida y expedita administren justicia queda irremediamente nulificado cuando las autoridades legislativas emiten normas que condicionan el acceso a los órganos jurisdiccionales, tal y como ocurre en la especie, pues en el referido artículo 65 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se establece a los Usuarios de servicios financieros el deber de agotar un procedimiento previo a las acciones judiciales a que haya lugar. Dicha violación no podría quedar dispensada por el hecho que mediante un mecanismo alternativo a la función jurisdiccional se intente aligerar la carga laboral de los tribunales y menos cuando dicho procedimiento de ninguna manera garantizan una resolución de fondo y por lo mismo debe ser optativo más nunca imperativo.

## **CAPITULO I ASPECTOS HISTORICOS**

### **FORMACION DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS Y DEL ACTUAL TEXTO DE NUESTRO ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL**

#### **SUMARIO**

1.1 INICIATIVA DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS; 1.2 DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS; 1.3 SANCION, PUBLICACION E INICIO DE LA VIGENCIA DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS; 1.4 ADICION, DEROGACION Y REFORMA PRACTICADA A LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS; 1.5 PRECEDENTES QUE INFLUYERON EN LA FORMACION DEL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL; 1.6 CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856; 1.7 CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916; 1.8 UNICA REFORMA REALIZADA AL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL; 1.9 COMENTARIOS

#### **1.1.- INICIATIVA DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS:**

En ejercicio de las facultades consagradas en la fracción segunda del artículo 71 constitucional, y de conformidad con los Registros del Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados correspondientes al día 19 de noviembre de 1998, la iniciativa de referencia fue presentada al pleno del referido órgano legislativo por el Diputado Jorge Estefan Chidiac, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Las razones expuestas por dicho legislador para presentar a la consideración de los demás integrantes de dicha Cámara la iniciativa en referencia fueron las que a continuación transcribo en lo conducente:

*"... con el propósito fundamental de promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan los intermediarios financieros.*

Si bien es cierto que las disposiciones invocadas contemplan esquemas de protección al público usuario de servicios financieros, y le proveen de mecanismos de defensa, también lo es que la falta de uniformidad en la legislación y en los procedimientos establecidos, así como la multiplicidad de autoridades y criterios involucrados, dificulta a los involucrados conseguir la finalidad que se persigue con dichas disposiciones, es decir, la protección de sus derechos e intereses.

Las facultades que actualmente se otorga a la Administración Pública Federal en la materia que ahora nos ocupa, son facultades limitadas en su aspecto sancionador, por lo que básicamente solo puede actuar como conciliador o árbitro en la solución de conflictos. La legislación contempla de manera limitada y diversificada, la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros, además que los procedimientos correspondientes son planteados como vías de solución alternativas a los procedimientos judiciales.

En consecuencia, existe una clara tendencia a solucionar en los órganos jurisdiccionales los conflictos surgidos entre las entidades financieras y el público usuario de sus servicios, sin que previamente deba agotarse la etapa conciliatoria y sin que se regule de manera puntual la forma de informar, orientar promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan los intermediarios financieros, procurando la equidad y la seguridad en las relaciones entre los usuarios y los intermediarios financieros.

El mayor número, la diversidad de intermediarios y la especialización de los servicios financieros... plantean la conveniencia e incluso la necesidad de que el público usuario cuente con un órgano único, especializado a su vez, para proteger sus derechos e intereses y que, a través de sanciones de carácter económico, contribuya a eliminar las irregularidades que se cometan en la prestación de los servicios financieros.

Asimismo, existe una notoria falta de información relacionada con los productos financieros que ofrecen los integrantes del sector, sobretodo en cuanto a los riesgos que éstos conllevan...

...

En este contexto, aparece como indispensable y urgente contar con un organismo independiente, imparcial y especializado en la solución de conflictos surgidos con motivo de la prestación de los distintos servicios financieros...

Esto significa privilegiar una instancia distinta a la jurisdiccional, que de manera obligatoria y vinculativa para las partes concurre a la solución de los conflictos mencionados y con ello otorgue protección y seguridad jurídica al público usuario.<sup>1</sup>

Sin duda alguna, de lo arriba transcrito, se concluye que sobre la uniformidad en la legislación y en los procedimientos, en el ideal de eliminar tanto la multiplicidad de criterios y autoridades como la eliminación de la desinformación entre los usuarios de servicios financieros, lo que sin duda buscaba la iniciativa indicada era el promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, no mediante la utilización de una vía alternativa como la conciliación y el arbitraje, sino a través de una instancia obligatoria y vinculativa tanto para éstos como para los prestadores financieros, en la que ambos concurren a la solución de sus conflictos.

## **1.2.- DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS:**

La iniciativa del diputado Chidiac fue turnada en la misma fecha de su presentación a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara Baja, la que, previas discusiones y trabajos de análisis y depuración correspondientes, presentó al pleno de la Cámara de Diputados el día 12 de diciembre de 1998 el dictamen correspondiente, el que, por considerarse de trascendencia para el presente trabajo, se transcribe en lo conducente:

\* También es claro que el objetivo principal de la misma es el de proteger a un importante sector de nuestra sociedad, que a la luz de los últimos acontecimientos, ha quedado en

<sup>1</sup> Cámara de Diputados, Diario de los Debates, quincuagésima séptima legislatura, ejemplar correspondiente a la sesión del día 19 de noviembre de 1998, pag. 2983-2990.

evidencia que necesita de una instancia idónea y especializada que vele por sus legítimos intereses como usuario de los servicios financieros.

En efecto, esta dictaminadora coincide con la iniciativa en el sentido de que la crisis por la que atravesó nuestro país a finales de 1994, hizo palpable la ingente prioridad del Estado de velar por los intereses y derechos de un grupo social, que por su condición y recursos requiere de asesoría jurídica para hacer uso adecuado de la cada día más sofisticada gama de servicios financieros y, en su caso, para reclamar ante las diversas entidades que conforman al sistema financiero mexicano, sus legítimos derechos. Dicho grupo social esta compuesto, fundamentalmente, de miles de pequeños ahorradores, que con muchos esfuerzos logran constituir un patrimonio familiar a lo largo de su vida.

...

La comisión que dictamina es consciente de las claras desventajas en que el pequeño ahorrador se encuentra ante las instituciones financieras motivadas tanto por la desigualdad entre las partes, como por la carencia de los conocimientos necesarios para obtener las mayores ventajas del nuevo entorno financiero.

...

Por lo anteriormente expuesto, se ha contemplado la necesidad de crear un ordenamiento que prevea la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros. En la iniciativa que se dictamina, se propone la creación de un organismo público desconcentrado que tendrá por objeto promover, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan los servicios ofrecidos por las entidades financieras, procurar crear una cultura en esta materia entre el público en general y promover de la información necesaria a los usuarios citados, para que puedan con mayores y mejores elementos tomar las decisiones relativas a la contratación de servicios financieros.

...

Se pretende que ese organismo que se denominará Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se configure como la instancia en la que se ventilen y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

resuelvan los conflictos surgidos con motivo de la contratación de servicios financieros, sin que sea necesario que las partes acudan a otra instancia...<sup>2</sup>

De lo antes transcrito, salvo mejor opinión del lector, se aprecia que lo Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, aprovechándose de la bondad de la iniciativa, desnaturalizó los motivos que dieron origen a la misma, sin que se transgredieran los objetivos esenciales establecidos por el diputado Chidiac.

En efecto, dicha Comisión atribuyó el nacimiento de la Ley en referencia a la "crisis bancaria" de 1994, misma que no por necesidad afectó a otros prestadores financieros, pudiendo citar, entre otros, a las instituciones de seguros o fianzas, claro, salvo los que formaban parte de grupos financieros en los que existiera una filial bancaria, la cual, no devino por falta de un organismo público como el que se proponía crear, sino por el mal manejo de cuestiones macro económicas y procedimientos de apertura de créditos en instituciones bancarias.

Realizada la primera lectura del Dictamen en referencia, en la sesión de su presentación, disculpándose la segunda lectura y en virtud de que ningún diputado quiso hacer uso de la voz para discutir en lo particular o en lo general el dictamen mencionado, la secretaría en turno de la Cámara de Diputados, previa instrucción del presidente en funciones, abrió el sistema electrónico de votación, resultando un total de 369 votos a favor y 31 en contra, por lo que fue ordenado la remisión del proyecto de ley a la Cámara de Senadores para los efectos de la primera parte del inciso a) del artículo 72 constitucional, el que en dicha parte establece lo siguiente:

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: a) Aprobado un proyecto en la Cámara de origen pasará para su discusión a la otra.

---

<sup>2</sup> Ibidem pag. 4005-4009.



Ya en la Cámara alta, el día 13 de diciembre de 1998, la mesa Directiva de dicho órgano legislativo turnó el proyecto en referencia a las Comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, las que en la misma fecha presentaron al pleno de la Cámara de Senadores, y para los efectos de primera lectura el dictamen correspondiente, del que resulta interesante transcribir las siguientes consideraciones:

*" Así, el público ahorrador contará con una instancia exclusiva donde se ventilen y resuelvan los conflictos surgidos con la contratación de servicios financieros; además de la asesoría que se brindará al usuario. Por consiguiente, la permanencia de los mecanismos de conciliación y arbitraje, con adecuación del procedimiento tendrá efectos para resoluciones prontas y expeditas de los conflictos entre el público y las entidades financieras para solución de las controversias a corto plazo por una vía que no implique la sujeción a procesos ventilados en órganos jurisdiccionales."<sup>3</sup>*

De la transcripción realizada, se aprecia que dicha dictaminadora coincidió con la iniciativa presentada por el Diputado Chidiac en la necesidad de crear un organismo para la solución pronta y eficaz de los conflictos que nazcan entre prestadores y usuarios de servicios financieros a través de una vía obligatoria y vinculativa para las partes.

En virtud que el dictamen mencionado fue distribuido entre los ciudadanos legisladores de la Cámara de Senadores, el presidente en turno de la Mesa Directiva solicitó a la Secretaría preguntara por vía económica a los asistentes si se dispensaba la segunda lectura, hecho que por unanimidad fue aprobado, procediéndose a la votación del proyecto de ley, y en virtud que ningún senador quiso hacer uso de la voz para discutir en lo general o en lo particular los postulados de la ley en referencia, ésta fue aprobada por mayoría de votos, por lo que se ordeno su turno al ejecutivo.

---

<sup>3</sup> Cámara de Senadores, Diario de los Debates, ejemplar correspondiente al día 13 de diciembre de 1998, pag. 88.

Sin duda alguna resultará curioso para el lector la velocidad con la que las Comisiones unidas de hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos dictaminaron el proyecto de la ley en cita, sin embargo, esto no es de extrañar, pues en el Senado desde el primer período de sesiones de la legislatura en turno se eligen a los miembros que integrarán las Comisiones Ordinarias, contándose, entre ellas, las referidas, mismas que tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, y junto con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las leyes y decretos de su competencia, teniendo sus miembros el deber de reunirse con los integrantes de las comisiones homólogas de la Cámara de Diputados para expedir el despacho de los asuntos a su cargo. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por los artículos 74, 75, 78 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispositivos que establecen lo siguiente:

**Artículo 74.-** La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Los integrantes de las comisiones se elegirán en la primera sesión que efectúe la Cámara en el primer período de sesiones ordinarias. Los integrantes de las comisiones ordinarias serán electos para toda una Legislatura.

**Artículo 75.-** Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de Leyes y decretos de su competencia.

**Artículo 78.-** Las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores serán las siguientes:

...

12. De Estudios Legislativos,

...

14. De Hacienda y Crédito Público;

...

Artículo 90.- ... Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expedir el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

### **1.3.- SANCION, PUBLICACION E INICIO DE VIGENCIA DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS:**

Aprobado por el Congreso de la Unión el proyecto de ley en mención, y sin que el Ejecutivo hiciera uso del derecho de veto, éste expidió en la Ciudad de México, Distrito Federal, el día 31 de diciembre de 1998 el decreto en el que se ordenaba la publicación correspondiente, misma que se realizó en el Diario Oficial de la Federación, en su ejemplar correspondiente al día 18 de enero de 1999, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

La Ley publicada constaba de 108 numerales, distribuidos en 7 capítulos además de 10 artículos transitorios.

Los motivos y objetivos de la iniciativa del Diputado Chidiac quedaron consagrados en forma genérica en los artículos que adelante se transcriben, mismos que fueron llevados a detalle a lo largo del cuerpo normativo en referencia:

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- Usuario, en singular o plural, la persona que contrata o utiliza un producto o servicio financiero ofrecido por alguna Institución financiera;

II.- Comisión Nacional, Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de servicios Financieros;

...

IV.- Institución Financiera, en singular o plural, a las sociedades controladoras instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticio, 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, y cualquier otra sociedad que realice actividades análogas a las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezcan un producto o servicio financiero;

...

Con respecto a la pronta y expedita solución de los conflictos entre los usuarios y prestadores financieros, así como la creación de un procedimiento obligatorio y vinculatorio entre dichas partes, el que se alejara de las vías y causas que se ventilan ante los órganos jurisdiccionales, en el capítulo primero y segundo del título quinto y en el capítulo primero del título séptimo se estableció lo siguiente:

ARTÍCULO 63.- La Comisión Nacional recibirá las reclamaciones de los Usuarios con base en las disposiciones de esta Ley. Dichas reclamaciones podrán presentarse ya sea por comparecencia del afectado, en forma escrita, o por cualquier otro medio idóneo...

ARTÍCULO 65.- Las reclamaciones *deberán* presentarse dentro del término de tres meses a partir de que se suscite el hecho que la produce. Esta reclamación se realizará a elección del Usuario, en el domicilio de la Comisión Nacional o en la Delegación de la misma que se encuentre más próxima al domicilio del Usuario.

ARTÍCULO 67.- La Comisión Nacional correrá traslado a la Institución Financiera acerca de la reclamación presentada en su contra, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la misma, anexando todos los elementos que el Usuario hubiera aportado, y señalando en el mismo acto la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, con apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de no asistir.

**ARTÍCULO 68.-** El procedimiento conciliatorio, a que se refiere este Capítulo, correspondiente a reclamaciones en contra de Instituciones Financieras distintas de las señaladas en el artículo 72, se sujetará a las siguientes reglas:

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

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

III. En el informe señalado, se responderá de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación;

...

VII. En la junta respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no fuere posible, la Comisión Nacional las invitará a que voluntariamente y de común acuerdo le designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las mismas. El compromiso correspondiente se hará constar en acta que al efecto se levante ante la Comisión Nacional, en caso contrario se dejarán a salvo sus derechos;

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

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

...

**ARTÍCULO 94.-** La Comisión Nacional estará facultado para imponer las siguientes sanciones:

...

III. Multa de 100 a 200 días de salario, a la Institución Financiera que no presente el Informe o la información adicional a que se refieren las fracciones II y VI, respectivamente, del artículo 68 de la presente Ley;

IV. Multa de 200 a 400 días de salario, si la Institución Financiera no comparece a la junta de conciliación a que se refiere la fracción I del artículo 68 de esta Ley, pudiéndosele citar cuantas veces sea necesario;

V. Multa de 100 a 1000 días de salario, a la Institución Financiera que no cumpla con lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 68 de esta Ley;

VI. Multa de 200 a 400 días de salario, a la Institución Financiera que no constituya la reserva técnica específica a que se refiere el artículo 68 fracción X;

...

VIII. Multa de 50 a 500 días de salario, a la Institución Financiera que no cumpla de la manera pactada con las operaciones que celebre con los Usuarios, cuando el laudo emitido por la Comisión Nacional le sea adverso, y

IX. Multa de 500 a 1000 días de salario, a la Institución Financiera, en caso de negativa u omisión en el cumplimiento del laudo dictado por la Comisión Nacional, en los términos del artículo 80 de esta Ley.

Resulta importante destacar que sin mención o explicación alguna en los trabajos legislativos, la finalidad del Diputado Chidiac de evitar multiplicidad de procedimientos y diversidad de leyes se vio rota, pues en dicho cuerpo normativo se ordenó que las reclamaciones enderezadas en contra de instituciones y sociedades mutualistas de seguros y en contra de instituciones de fianzas se continuaran aplicando las legislaciones correspondientes. Lo anterior en atención a lo preceptuado por el numeral 72 del ordenamiento en referencia, mismo que a la letra establecía:

ARTÍCULO 72.- Los procedimientos de conciliación y reclamación en contra de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, y en contra de las instituciones de fianzas, se sujetarán a lo dispuesto por el Título Quinto, Capítulo II de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y por el Título Tercero, Capítulo IV de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, respectivamente.

#### **1.4.- ADICION, DEROGACION Y REFORMA PRACTICADA A LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS:**

La iniciativa correspondiente nació en la cámara que dio origen a la ley en mención. El proyecto fue presentado al pleno de la Cámara Baja el día 8 de diciembre de 1999, siendo turnado al día siguiente a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de dicho órgano legislativo, misma que presentó para su aprobación el dictamen correspondiente el día 10 de dicho mes y año, lo que ocurrió de forma mayoritaria en la sesión celebrada en dicha fecha.

En la iniciativa, aparecen una serie de consideraciones que motivaron la misma, entre las que, y para los efectos del presente, se transcriben en lo conducente las siguientes:

" Desde el inicio de sus funciones, en abril pasado, nos hemos venido percatando que la Comisión ha encontrado algunos aspectos de la Ley que implican obstáculos o debilidades para el adecuado cumplimiento de su objetivo fundamental y prioritario, que consiste en procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, obstáculos que emanan de los distintos apartados de la citada Ley, razón por la cual estimamos conveniente realizar una revisión de sus procedimientos, facultades y otras disposiciones contenidas en las mismas, a fin de determinar los problemas técnicos y jurídicos que limitan la actuación de la Comisión para proporcionar un servicio acorde con las exigencias que la sociedad nos demanda, ya que tales deficiencias pudieran traducirse en un momento dado en una disminución o ineficacia en la defensa y protección de los usuarios.

Nuestro propósito al plantear esta iniciativa es proponer una serie de reformas y adiciones para reforzar los procedimientos y las facultades de la Comisión Nacional, con el único objetivo que el de proporcionar una actuación expedita y el de dar un cumplimiento efectivo de los fines para los cuales ésta Cámara apoyó su creación."

Como puede observarse del contenido de las líneas anteriores, para los diputados proponentes, el fin de las adiciones, derogaciones y reformas no fue otro sino eliminar todo aquello que impidiera una correcta actuación de la Comisión Nacional, lo que en su consideración acarrearía consecuentemente el puntual

cumplimiento del objetivo principal de la ley y de dicho organismo, la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros.

Los diputados proponentes, y con el fin de sujetarse a los postulados de la iniciativa primitiva, misma que proponía evitar la multiplicidad de procedimientos y diversidad de leyes, propuso eliminar la salvedad que en su favor tenían las Instituciones y Sociedades Mutualista de Seguros y las Instituciones de Fianzas en el artículo 72 del ordenamiento que entró en vigor en enero de 99, con lo cual, consecuentemente, se lograba que todos los procedimientos consagrados en la ley en comento, en contra de prestadores financieros, se desahogaran por los causes establecidos en dicho cuerpo legislativo, para lo cual, se limitaron a establecer la siguiente consideración:

" Con el propósito de uniformar la actuación de la Comisión Nacional dentro de los procedimientos arbitrales de los cuales las instituciones de seguros y de fianzas sean parte, estamos proponiendo ajustes a sus leyes para hacerlas compatibles con la responsabilidad de esta Comisión."

Ya en la Cámara de Senadores, las Comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos de éste órgano legislativo, emitieron el dictamen con minuta de estilo. El contenido de dicho documento lo dividieron en los siguientes apartados: Antecedentes, Contenido de la Minuta y Consideraciones.

En la parte denominada Contenido de la Minuta, las Comisiones referidas, de forma genérica se abocaron a realizar el análisis de los argumentos contenidos en el dictamen aprobado de su colegisladora, estableciendo, para el caso del artículo 65 de la ley en comento lo siguiente:

" Con el propósito de dar congruencia al artículo 50 Bis, resulta aprobar modificar el artículo 65 a fin de que el usuario pueda presentar su reclamación ante la Unidad Especializada de la Institución financiera."



Por lo que respecta al apartado de Consideraciones, se encuentra lo siguiente:

\* La propuesta turnada para el análisis en forma de Minuta, se inscribe en el marco del fortalecimiento de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros...

En diciembre de 1998, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, recogiendo en este ordenamiento los preceptos previstos en la materia e incorporando otros; lo que constituyó un esfuerzo legislativo para dotar a los usuarios de servicios financieros de disposiciones adecuadas a la realidad para resolver sus controversias, brindando un marco legal que ahora proporciona certidumbre jurídica en relación con las instituciones financieras.

En aquel momento legislativo, los legisladores estimaron la conveniencia de la creación de un órgano especializado, encargado de dirimir las controversias de la materia, en un plano de equidad frente a las instituciones financieras...

Es el caso que en el terreno de la praxis la actividad a desarrollar por la Comisión se ve acotada para la defensa de los usuarios por lo que las comisiones estiman que es correcta la propuesta para dar mayor robustecimiento a los derechos de los usuarios con un mayor y renovado procedimiento.

...

En esta tesitura, las Comisiones Unidas coinciden con los argumentos de la Iniciativa, de robustecer los mecanismos que dan certeza jurídica a los usuarios de los servicios financieros, dentro del equilibrio que se da entre aquéllos y las instituciones, y el marco de actuación del órgano defensor.

...

De lo anterior, se puede observar que para las Comisiones mencionadas de la Cámara Alta, las adiciones, derogaciones y reformas propuestas reafirmaban y

perfeccionaban los fines de protección y defensa de los derechos de los usuarios de servicios financieros, con lo cual, de forma tácita afirmaban la voluntad de librar a dichos usuarios de procedimientos ventilados ante órganos jurisdiccionales, robusteciéndose así las vías y trámites ante la Comisión para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros.

Por último, se indica que el la reforma se modificó el nombre de la Ley para quedar como *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*.

#### **1.5.- PRECEDENTES QUE INFLUYERON EN LA FORMACION DEL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL:**

El primero lo encontramos en los artículos 242 y 245 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el día 19 de marzo de 1812, preceptos que establecían lo siguiente:

\*Art. 242. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.

Art. 245. Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.<sup>4</sup>

El segundo deriva del numeral 202 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, mismo que a la letra disponía:

Art. 202. En el supremo tribunal de justicia no se pagarán derechos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, primera edición, Tomo II, Porrúa, pag. 588.

<sup>5</sup> *Ibidem* pag. 588

El tercero lo encontramos en la Base séptima del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el día 16 de mayo de 1823, el cual, en su parte conducente, disponía lo siguiente:

\*...

Los individuos de la nación mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por los jueces que haya designado la ley. Tienen derecho para recusar a los que fueren sospechosos; lo tienen para pedir la responsabilidad de los que demoren el despacho de sus causas; de los que no las sustenten como lo demande la ley; de los que no sentencien como lo declare ella misma. Lo tienen para comprometer sus diferencias al juicio de árbitros o arbitradores.

...<sup>6</sup>

El siguiente aparece en el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el día 31 de enero de 1824, el que, en su parte conducente, establecía lo siguiente:

\*...

Todo hombre que habite en el territorio de la federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia.

...<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Idem pag. 589

<sup>7</sup> Idem pag. 589.

El último de ellos deriva de lo establecido en el numeral 17 de la Constitución Política de la República Mexicana, obra del Congreso General Constituyente instalado en el año de 1856, precepto sancionado el día 5 de febrero de 1857, el que establecía:

Art. 17. Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.<sup>8</sup>

## **1.6.- CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856:**

Originalmente, el artículo transcrito como último de los antecedentes listados en el inciso anterior le correspondía el numeral 28 en el proyecto de Constitución presentada al Congreso Constituyente de 1856.

Las discusiones que sobre el particular sostuvieron los Constituyentes giraron al rededor de los siguientes puntos: el primero, sobre el tiempo en que los tribunales deberían administrar justicia, concluyendo los Diputados que esto debería hacerse durante el día, en las horas acostumbradas de oficina; el segundo, sobre las costas judiciales. A este respecto, resaltan las palabras expresadas por los Diputados Zarco, Anaya Hermosillo e Ignacio Ramírez, quienes, respectivamente, y en lo conducente, expusieron lo siguiente:

"Triste es que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas tenga que comprar la justicia como compra la gracia, los sacramentos y la sepultura.

---

<sup>8</sup> Idem pag. 589

Ya que el Congreso en el acta de derechos deja al pueblo la horca porque no hay hacienda, el grillete porque no hay hacienda, líbrelo al menos de las costas judiciales y haga que el derecho y la justicia dejen de ser mercancías."

"... los abusos del cobro de las costas, que raya en el exceso cuando hay jueces que no tienen asignado ningún sueldo y viven exclusivamente de lo que cobran a los litigantes; los jueces deben ser pagados como lo permitan las circunstancias del erario y severamente castigados los que falten a su deber."

"Si la sociedad paga al gobierno ¿por qué ha de tener que comprar la justicia? El pago de las costas es absurdo, es abusivo, es un contraprinipio insostenible."<sup>9</sup>

## 1.7.- CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916:

En la ciudad de Querétaro, el día 1° de diciembre de 1916, Venustiano Carranza dirigió a los Diputados Constituyentes un mensaje cuyo fin era presentar a esa H. Asamblea el proyecto de ley suprema propuesto por el Jefe del Ejército Constituyente. El artículo 17 de dicho proyecto establecía lo siguiente:

"Art. 17. Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, y su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

El proyecto del artículo en cita, fue leído en la décimo octava sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916, celebrada por la tarde del miércoles 20 de diciembre de 1916, no provocando comentario alguno por parte de los Diputados, por lo que, el precepto, tal y como fue presentado se aprobó por unanimidad durante la sesión

---

<sup>9</sup> Idem pag. 590.

décima novena del Congreso Constituyente, celebrada en la tarde del día 21 de diciembre del año en referencia.

#### **1.8.- UNICA REFORMA REALIZADA AL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL:**

El día 28 de octubre de 1986, el entonces presidente de la República Mexicana, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, envió a la Cámara de Senadores una iniciativa con objeto de reformar los artículos 17, 46 y 116, y derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De dicha iniciativa, transcribo los aspectos fundamentales que se encuentran relacionados con el artículo que me ocupa:

“...

El perfeccionamiento de la impartición de justicia en México ha sido una preocupación constante de la presente Administración, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad, que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

...

El perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia es un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora la realidad social ...

El bienestar del individuo inserto en su vida social es el propósito central de nuestro proyecto nacional, plasmado en nuestra Constitución...

La constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México. En ella la nación expresa sus decisiones fundamentales ... reconoce los anhelos de la mayoría.

El respeto a los derechos del hombre... constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del Estado, garantía de la libertad de los hombres...

El fundamento filosófico jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 Constitucional, precepto que demanda al individuo la renuncia ha hacerse justicia por mano propia y ha ejercer violencia para reclamar su derecho, pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello dispone que los tribunales de Justicia la impartirán en forma expedita y gratuita.

La garantía a la acción jurisdiccional está, pues, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, por lo que proponemos enriquecerla y adaptarla al presente, conservando los valores establecidos en el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, y recogiendo los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonios ajenos.

Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues solo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiente solo de la Ley.

La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la Ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad.

...

El nuevo texto del artículo 17 que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: Independencia en sus Organos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del Derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática.

...

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto me permito someter a la consideración del Organismo Constituyente Permanente, la siguiente:

Iniciativa que reforman los artículos 17, 46, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la propia Constitución.

Artículo primero: se reforman los artículos 17, 46, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho para 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 aprehendido por deudas de carácter puramente civil.

...<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Idem pags. 593-599.



Pasada, la iniciativa en referencia a la Cámara de Origen, que en este caso lo fue la de Senadores, las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Asuntos Relativos al Pacto Federal de ésta, en la sesión del día 16 de diciembre de 1986, emitió, en lo conducente, el siguiente dictamen:

"...

Es conveniente advertir que si bien se amplía la redacción del artículo 17, de prosperar la reforma no se modificará su espíritu y teleología, sino que antes bien, quedará subrayada su finalidad de procurar justicia a los gobernados. Al modificar su texto, la parte inicial "nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil" pasará a ser el último párrafo del propio precepto, mismo que ganará en claridad por cuanto principiará con la sacramental frase "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", condenación absoluta de la justicia por propia mano que con toda razón y lógica, nunca es ni puede ser auténticamente justicia, que requiere de imparcialidad para ser efectiva. Esta frase constituirá el párrafo primero del artículo 17.

En su segundo párrafo, y como natural consecuencia de la condena a la auto-justicia, se especificará que toda persona, física o moral, tiene derecho a que se le administre justicia por parte de tribunales que establezca el Estado, y que su actuación, como expresa el texto actual, será expedita y gratuita, y que ejercitarán sus atribuciones "en los plazos y términos que fijen las leyes"; pero, además, se indicará que los juzgadores resolverán los asuntos de su competencia "de manera pronta, completa e imparcial" quedando en vigor la prohibición de las costas judiciales.

Un tercer párrafo del propio artículo 17 decretará que las leyes, federales o locales, según sea el caso, establecerán y garantizarán la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Este mandato será principio ineludible de las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales de la Federación y de los Estados de la República."<sup>11</sup>

Sin mayores discusiones sobre la iniciativa del artículo en referencia, el Senado, en la sesión del día 19 de diciembre de 1986, aprobó el proyecto de

---

<sup>11</sup> Idem pag. 603.

reformas, remitiendo, en consecuencia, a la Cámara Revisora, la de Diputados, la iniciativa Presidencial.

El día 22 de diciembre del año en comento, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la cámara baja aprobó la minuta turnada por el Senado de la República, relativa a la iniciativa presidencial con la que, entre otros, se proponía la reforma al artículo 17 Constitucional.

En la sesión celebrada el día 27 de diciembre de 1986, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al emitir sus consideraciones respecto a la primera lectura al dictamen relativo a la modificación en comento, expresó, en lo conducente, lo siguiente:

"...

Estas Comisiones coinciden con la iniciativa presidencial en cuanto al perfeccionamiento del orden jurídico y que los instrumentos de procuración e impartición de justicia son un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora la realidad social, provoca propuestas de mayor calidad y profundidad y alienta las aspiraciones de todos los mexicanos para proseguir en esta tarea, con tenacidad.

La garantía individual, derecho público subjetivo, contenida en el artículo 17 Constitucional, precepto que prohíbe al individuo hacerse justicia por propia mano y ejercer violencia para reclamar su derecho, se complementa, idealmente, con la postulación del acceso a la jurisdicción como un derecho cívico y una obligación estatal. Para ello, la Constitución dispone que los tribunales de justicia la impartirán en forma expedita y gratuita.

La iniciativa presidencial propone adaptar la garantía jurisdiccional establecida en nuestra constitución en beneficio y protección de toda persona física o moral individual o colectiva, a las necesidades del presente, conservando los valores establecidos desde 1824, recogiendo al efecto los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales, documentos que forman parte de nuestro derecho y recogen aspiraciones vigentes en el seno de nuestra sociedad.

La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta y gratuita. Procesos lentos, resoluciones tardías, justicia inaccesible para la mayoría no son compatibles con los requerimientos del estado social de derecho. La reforma que se propone al artículo 17 Constitucional permite a juicio de éstas Comisiones que suscriben, sentar bases firmes sobre las cuales se apove un moderno sistema procesal en el que el derecho a la jurisdicción asuma su auténtica dimensión de derecho público.

La nueva redacción que para el artículo 17 constitucional se prevé en la iniciativa en examen no altera la fundamentación y teleología que el constituyente originalmente imprimió al acceso a la justicia, antes bien lo complementa y sistematiza. Así la prohibición de aprisionar a un individuo por deudas civiles con la que se abría el artículo, pasa a ser el último párrafo del propio precepto, con lo que adquiere claridad pues se abre con la prohibición de la auto-justicia y continua con la consagración del derecho a la jurisdicción. Igualmente, atendiendo a la naturaleza Federal del Estado Mexicano, el tercer párrafo que el artículo 17 se propone en la iniciativa presidencial y en la minuta que se examina, establecen y garantizan la independencia de los tribunales judiciales y la plena ejecución de sus resoluciones. La consagración constitucional de este principio lo convierte en norma rectora de las leyes orgánicas de los poderes judiciales de la Federación y de los estados.<sup>12</sup>

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del día 27 de diciembre de 1986, se llevaron a cabo las discusiones previas a la emisión de votos para determinar la aprobación o rechazo a la iniciativa presidencial. Solo dos Diputados, Genaro Piñero López y Juan de Dios Castro, ocuparon sus intervenciones en la tribuna para hacer alusión al artículo 17 Constitucional. Resultan relevantes las palabras pronunciadas por el Diputado Castro, quien, atinadamente, y por falta de fundamento suficiente, hacia resaltar la contradicción que se presentaba entre el nuevo texto del artículo 17 constitucional y dispositivos contenidos en los códigos procesales de las Entidades Federativas. Sus palabras fueron las siguientes:

\* En lo relativo al artículo 17 Constitucional, lo único que señalo es la interpretación que debe darse a dicho precepto. Si yo digo que "toda persona tiene derecho a que se le

---

<sup>12</sup> Idem pags. 625 y 626.

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 y que su servicio será gratuito"; hasta ahí, su servicio será gratuito, hasta ahí. Todo mundo entiende que ningún tribunal podrá cobrar por impartir justicia; pero si se le agrega ".. quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales, surge la siguiente pregunta ¿qué son las costas judiciales? Son los gastos derivados directamente del proceso y que debe pagar la parte que es condenada por el juez a pagarlos, en algunos casos por imperativo de la ley secundaria, en otros casos por arbitrio del juez, por que el juez en su criterio consideró que obró de mala fe, con dolo o temeridad. Pero si dejamos esa expresión en la Constitución, no se establece la distinción y hay un principio elemental de derecho que dice, que donde la ley no distingue no debemos distinguir.

Entonces, si el artículo 17 dice: "quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales", cuando un juez de un tribunal Federal o un tribunal local dicte en una sentencia, un resolutive que diga "se condena a la parte actora a pagar las costas del proceso", la parte actora tendrá no solamente para interponer el recurso de apelación sino además para interponer el amparo por violación a la garantía del 17, porque el 17 dice: "quedarán prohibidas las costas judiciales" y esto es una cosa judicial. Queda más claro si se suprime, que si se le agrega, estoy señalando que es infortunada la frase "quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales", entre la posibilidad que hasta este momento no ha dilucidado la Corte para poder determinar, si costas judiciales se le llama al servicio de los tribunales o a los gastos derivados del proceso y todo diccionario jurídico les indica, que costa es los gastos que el proceso o que se originan directamente de él y sobre lo cual el juez, debe responder."<sup>13</sup>

En la sesión de referencia de la Cámara de Diputados, la iniciativa de reformas al artículo 17 constitucional fue aprobada, por lo que, se hizo la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al ejemplar del día 17 de marzo de 1987, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

En alcance a lo expresado por el Diputado Castro, vale la pena mencionar que no fue sino hasta el año de 1989 en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió tesis jurisprudencial respecto al sentido que debe darse a la palabra costas

---

<sup>13</sup> Idem pags. 644 y 645.

judiciales en los códigos de procedimientos de los estados de la federación, y hasta el año de 1990 surge la primera jurisprudencia al respecto, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito. El texto de la tesis y jurisprudencia, respectivamente, son los siguientes:

Octava Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: Quinto  
Tesis: P. IX/90  
Página: 19

**COSTAS JUDICIALES. LA CONDENA RESPECTIVA, PERMITIDA POR EL ARTÍCULO 140, FRACCIÓN LV, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 140, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no contraviene lo dispuesto por el artículo 17 constitucional al permitir que los tribunales condenen a una de las partes al pago de las costas judiciales a su contraparte, toda vez que lo que la disposición constitucional prohíbe es que se cobre por el servicio de impartición de justicia, el cual debe ser gratuito, cuestión diversa que no puede confundirse con la condena en costas regulada por el artículo procesal de referencia.

Amparo directo en revisión 1079/89. Angela Angeles Islas. 23 de enero de 1990. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Santiago Rodríguez Roldan. Secretario: Roberto Terrazas Salgado. Esta Tesis número IX/90, fue aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves cinco de abril en curso, por unanimidad de diecinueve votos. México, Distrito Federa, a cinco de abril de 1990.

Octava Época  
Instancia: Tercer tribunal Colegiado de Circuito en materia Civil  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: VIII  
Tesis: 1.3°C.J/11

**COSTAS, EL PRECEPTO QUE ESTABLECE LA CONDENA AL PAGO DE LAS, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**

El artículo 140 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no es contrario a la segunda parte del artículo 17 de la Constitución General de la República, ya que mientras este último dispositivo legal se refiere al hecho de que la impartición será gratuita, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales, esto es, por cuanto hace a la actuación de las autoridades ejerciendo su función de juzgadores, la primera disposición se refiere a las costas procesales, o sea los gastos que las partes en una contienda judicial efectúe con motivo del trámite del juicio; consecuentemente, si una de las partes en una contienda judicial es condenada porque se encuentra en alguna de las hipótesis previstas por el artículo 140 preinvocado, tal condena está ajustada a derecho.

Amparo directo 1578/88. María del rosario Vela Vda. De Castello. 23 de junio de 1988. Unanimidad de Votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Francisco Taboada González.

Amparo directo 2653/89. María de los Angeles Vda. De Arellano. 24 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Becerra Santiago. Secretario: Miguel Vélez Martínez.

Amparo directo 3028/89. Anselmo David Solano Pérez. 21 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José rojas Aja. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

Amparo directo 3443/90. Alvaro Martínez Pérez. 30 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

Amparo directo 3748/90. Pablo Antonio Villar Martínez. 6 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Becerra Santiago. Secretario: Miguel Vélez Martínez.

**1.9.- COMENTARIOS:**

Lo expuesto en los 4 incisos precedentes, en mi consideración, refleja lo siguiente: que desde el año de 1812 se ha reconocido a las autoridades como las

únicas con facultades para aplicar las leyes, alejando de la órbita de los gobernados la posibilidad de hacerse justicia por mano propia; que desde el año de 1814 no se cobra por los trámites jurisdiccionales, lo que fue cristalizado en 1856 y especialmente en 1917, y que desde 1824 ha existido el anhelo de que la justicia sea impartida de manera pronta, completa e imparcial, cuestiones perfeccionadas por la reforma constitucional de 1986 en la que se añadió a al impartición de justicia el calificativo de expedita, sin condicionamientos, por lo que aquellas normas que se alejan de estos aspectos contravienen el espíritu de la Ley Suprema.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO II

### BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA TEORIA CONSTITUCIONAL

#### SUMARIO

2.1 LA CONSTITUCION COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL ESTADO; 2.2 LA SOBERANIA; 2.3 EL PODER CONSTITUYENTE; 2.4 EL PODER PUBLICO; 2.5 DIVERSOS CONCEPTOS DE CONSTITUCION: A) CONSTITUCION REAL, ONTOLOGICA, SOCIAL Y DEONTOLOGICA, B) CONSTITUCION JURIDICO-POSITIVA, C) CONSTITUCIONES ESCRITAS, D) CONSTITUCIONES CONSUEUDINARIAS; 2.6 PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES: A) FUNDAMENTALIDAD, B) SUPREMACIA, C) RIGIDEZ; 2.7 LA INCONSTITUCIONALIDAD.

#### 2.1.- LA CONSTITUCION COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL ESTADO:

La historia de los pueblos revela que la formación del orden normativo primario no obedece a causas jurídicas, sino más bien, a motivos de hecho que convergen en múltiples y diversos factores tales como los sociales, culturales, políticos, religiosos, económicos, etc. Ahora bien, la elaboración de este orden fundamental o primario en la historia reciente corre a cargo de una asamblea que ostenta la representación política de la nación, o mejor dicho, de los grupos nacionales mayoritarios o poderosos. A éste órgano la doctrina constitucionalista lo ha bautizado como Congreso Constituyente, al que tradicionalmente se le ha atribuido la tarea de elaborar el orden jurídico supremo, mismo que se erigirá como limite a la actuación de los gobernantes, autolimitación y fuente de validez del resto de la estructura normativa; asimismo, esta asamblea, en la constitución, establece los fines que como grupo deben perseguirse, la forma de gobierno, los órganos encargados de realizar las tareas de éste y la órbita competencial que a cada uno corresponde, autodeterminación.

Lo antes expuesto, autoriza para sostener que el Estado, como organización, encuentra su origen en la tarea del Congreso Constituyente, por lo que, y a mi entender,



es el Derecho a través de la norma suprema, Constitución, el que da origen al Estado, y no éste a aquélla.

Por otra parte, en lo antes dicho, encontramos una relación de causa efecto entre la constitución y los órganos de gobierno. Esta relación causal provoca, en estricta lógica, que encontremos en aquella los límites al actuar de las autoridades que encarnan los órganos de gobierno, los cuales, al alterar, sustituir, modificar, condicionar, etc., los principios básicos de autolimitación, no hacen más que violentarlos.

## **2.2.- LA SOBERANIA:**

En el apartado anterior, establecí que es el pueblo, a través de la obra del Congreso Constituyente, el que se determina y limita, creando el orden jurídico el que a su vez da vida al Estado como persona moral.

Ahora bien, tanto el orden jurídico como el Estado tienen como causa un poder cuya fuente generatriz es la misma comunidad nacional. Dicho poder tiene como fin primordial lograr la autodeterminación; tarea que en obvio excluye la injerencia de cualquier sujeto o potestad extraña a la comunidad nacional así como la de cualquier grupo que dentro de ella esté comprendido. Por ello, se afirma que el poder de autodeterminación es soberano.

La doctrina, desde el siglo XVI ha discutido si el poder que implica la soberanía pertenece a la nación o al Estado, es decir, si hay una soberanía nacional o una estatal, o si la soberanía se imputa de forma conjunta a éstos. En mi opinión, considero que la soberanía es un atributo del Estado en su actuar supremo, el cual, se desarrolla en dos planos, el interno o nacional y el externo o internacional. En el primer caso, diré, que al poder que ejerce el Estado se encuentran supeditados los demás que se desarrollan en su seno; en el plano externo, la soberanía estatal se manifiesta como

un límite a los estados para intervenir en el régimen interior de los demás miembros de la comunidad internacional.

Al poder que desarrolla el Estado en su interior se le ha dado el nombre de Poder Público, y se le han atribuido, entre otras, las características de *imperatividad*, *coercitividad* y *unilateralidad*, más nunca la de ser soberano, pues éste, como lo expresa el maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su libro de Derecho Constitucional Mexicano: "se encuentra encausado por el orden jurídico fundamental que no deriva de la entidad estatal, ... El Estado, bajo esta tesitura, no puede modificar, abolir o sustituir los principios básicos en que ese orden jurídico descansa, puesto que nace de él y se organiza y funciona dentro de él, según las normas implantadas por la capacidad autodeterminativa del pueblo o nación".

Ahora bien, el poder soberano que desarrolla el estado, tanto en lo interior como en lo exterior, lo hace en virtud de su *naturaleza política-jurídica sui generis*, pues es creado por el orden jurídico, el que a su vez tiene como origen la colectividad nacional. De tal suerte que la soberanía que ejerce el Estado es por que en última instancia el pueblo se la otorga, o mejor dicho, se la delega. En nuestro país, el constituyente de 1917 consideró lo anterior así, pues en el artículo 39 de nuestra Carta Magna estableció:

ART. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Del precepto transcrito y de lo expuesto, considero válido concluir que de acuerdo a nuestro derecho constitucional la soberanía es única y pertenece al pueblo quien la delega al Estado; , asimismo, el poder que el éste ejerce, dimana, proviene, del aquél, por lo que no le es natural a sino otorgado.

### 2.3.- EL PODER CONSTITUYENTE:

El término poder entraña la idea de actividad, de fuerza, de dinámica. El adjetivo constituyente, indica la finalidad a la que va encaminada la actividad del poder. De lo anterior, es posible concluir que la actividad que despliega el constituyente no es sino para lograr la creación de un orden jurídico positivo fundamental, que estructure normativamente a un pueblo con diversidad de ideologías tanto políticas, sociales y económicas.

Ahora bien, para que el Congreso Constituyente pueda cumplir su cometido es necesario que sea investido de los siguientes atributos: *supremacía*, para que pueda actuar sobre todos los otros poderes que se desarrollen individual o colectivamente dentro de la sociedad; *coercitividad*, para someter todo acto en su contra e *independencia*, para no subordinar sus decisiones a fuerzas ajenas al pueblo que va a normar.

Con base en lo dicho, y en las características apuntadas, es de concluirse que el Poder Constituyente resulta ser la soberanía misma, pues su fin es otorgar formalmente al pueblo que en él se encuentra representado, una ley suprema, fundamental y primaria, es decir, autodeterminarlo, facultad que como antes se dijo, corresponde de forma exclusiva a la nación. Esta postura no es contraria al hecho de que la soberanía sea indivisible. En efecto, el hecho que el Poder Constituyente sea la soberanía no es sino una faceta de ésta. Es decir, sería físicamente y socialmente imposible que el pueblo en conjunto ejercitara de forma eficiente su facultad de autodeterminarse, por tal razón, deposita su ejercicio en un cuerpo compuesto por representantes populares al que se denomina Congreso Constituyente. En consecuencia, la legitimidad de la constitución se basará en la relación directa que exista entre el pueblo y la representación de éste en dicha asamblea.

No obstante las características apuntadas del Poder Constituyente, éste no actúa en forma irrestricta, sino con base en el conjunto de principios, ideales, fines o tendencias en que está cimentado el ser, modo de ser y querer ser del pueblo al que representa, aspectos que se erigen en los límites de dicho poder.

#### **2.4.- EL PODER PUBLICO:**

Indiscutiblemente, toda obra humana persigue un objetivo, no siendo el Estado la excepción. Para que el Estado logre los objetivos que le son impuestos en el ordenamiento que le da origen, mismos que por razón del tiempo y el espacio varían en cada caso, es necesario que sea investido de una actividad dinámica a la que se le denomina Poder Público, la cual, normalmente se desenvuelve en tres funciones: administrativa, legislativa y judicial.

A las actividades que realizan dichos poderes se les atribuyen las características de *unilateralidad*, *imperatividad* y *coercitividad*.

Para que las funciones de autoridad sean eficaces y produzcan los efectos jurídicos que con su ejercicio se espera, es necesario estén acordes al orden jurídico del que derivan, el que se convierte en la fuente de existencia y validez de sus actos. Por ejemplo, en nuestro país, la labor legislativa en el ámbito federal corre a cargo del Congreso de la Unión, lo que se desprende del artículo 73 de nuestra carta magna; éste ordenamiento se erige como la fuente de validez formal de las normas que expida dicho órgano, consagrando en ella también los mecanismos que pueden seguirse para invalidar los preceptos o cuerpos legislativos que vulneren los ámbitos y extensiones que la Constitución misma marca a dicho órgano federal para realizar tal tarea.

#### **2.5.- DIVERSOS CONCEPTOS DE CONSTITUCION:**

a) Constitución Real, Ontológica, Social y Deontológica:

Para el maestro Ignacio Burgoa, este tipo de constitución implica " el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, presenta diversos aspectos reales como el económico, el político y el cultural (elemento ontológico), así como la tendencia para mejorar, mantener o cambiar dichos aspectos, (elemento deontológico o querer ser). Esta constitución, agrega el maestro, se da en la vida misma del pueblo como condición sine qua non de su identidad (constitución real), así como en su propia finalidad, con abstracción de toda estructura jurídica".<sup>14</sup>

b) Constitución Jurídico-Positiva:

Este tipo de Constitución no es sino un conjunto de normas jurídicas a las que se les atribuyen las características de ser básicas y supremas, además, de ser la fuente del Estado. El contenido de este tipo de constitución puede reflejar o no la Constitución Real, en el primer caso, aquélla se convierte en el continente de ésta, es decir, la Real será el substratum de la Jurídica, en esta hipótesis, es el pueblo a través de sus facultades de autodeterminación y autolimitación el que da vida al ordenamiento supremo; en el segundo supuesto, el orden jurídico es impuesto al pueblo como resultado de una actividad tiránica, por lo que, el orden jurídico supremo corre el riesgo de ser roto violentamente por los factores sociales.

Este tipo de constituciones son las que dan origen al Estado, por lo que su contenido resulta ser de un amplio sentido político, pues las normas de dicho ordenamiento se ocupan de establecer su organización, los órganos que desempeñarán las funciones públicas, el ámbito de competencia de estos, etc.

Como producto de la influencia de la corriente individualista, el órgano encargado de dar vida a este tipo de constitución tienen como misión fundamental

consagrar en ella los derechos fundamentales de la persona humana, garantías individuales, además, de establecer los mecanismos jurisdiccionales para lograr la protección de las normas constitucionales.

c) Constituciones Escritas:

Son aquellas en las que las normas jurídicas se encuentran plasmadas en un texto en forma de articulado, en donde las materias que componen la regulación constitucional encuentran precisión.

Indiscutiblemente este tipo de régimen trae como beneficio inmediato el poder establecer con certeza cuando una autoridad en abuso de sus deberes y facultades quebranta el orden jurídico.

d) Constituciones Consuetudinarias:

Estas constituciones basan el contenido de sus normas en prácticas jurídicas y sociales constantes, mismas que no son plasmadas en un cuerpo normativo, sino que se encuentran radicadas en la conciencia popular formada a través de la repetición colectiva y las decisiones de los jueces.

Como consecuencia obvia, en este tipo de ordenamientos resulta por demás difícil establecer con precisión la competencia de los órganos estatales, sus atribuciones y deberes, y en consecuencia resulta difícil determinar cuando se realiza un quebrantamiento al orden constitucional.

De lo expuesto en apartado considero oportuno expresar que a nuestro máximo ordenamiento se le deben atribuir las características referidas en los incisos a), b) y c), pues, entre otros, en los artículos 5°, 27, 28, 123 apartados A) y B) y 135, el

---

<sup>14</sup> Cfr. Burgoa orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 9° Edición, 1995, pag. 247.

constituyente estableció los anhelos adquiridos en nuestro país en atención a su devenir histórico, lo cual, demuestra la identidad de la nación, situaciones que quedaron consagradas de forma coherente en un solo cuerpo normativo, mismo que por ministerio de su numeral 133 es considerado como la base y cúspide de todo el ordenamiento jurídico nacional.

## **2.6.- PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES:**

### **a) Fundamentalidad:**

La fundamentalidad consiste en que dicho ordenamiento se convierte en la base de toda la organización jurídica positiva estatal. Lo anterior resulta en las siguientes consecuencias:

- 1.- La constitución es la norma primitiva de todas las existentes en el Estado;**
- 2.- Es la fuente que da origen a los órganos estatales, a la demarcación de su competencia y la regulación de su integración humana;**
- 3.- Resulta fuente de validez formal de las normas secundarias que forman el derecho positivo, pues en ella, se establecen los mecanismos de producción jurídica legal.**

### **b) Supremacía:**

También esta característica es propia de las constituciones jurídico positivas, y consiste en que aquél cuerpo normativo es la norma máxima en el orden jurídico estatal, sobre la cual, no puede existir acto oficial o particular sin que irremediamente se encuentre afectado de ineficacia.

Las características de fundamentalidad y supremacía necesariamente deben ir unidas para que resulten eficaces. Es decir, la constitución ocupa los extremos de la pirámide Kelseniana, base y cúspide. El maestro Ignacio Burgoa, refiere lo anterior de la siguiente manera:

" La constitución es la ley fundamental... al mismo tiempo y por modo inescindible es la ley suprema del Estado. Fundamentalidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda constitución jurídica positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental por ser suprema."<sup>15</sup>

El hecho que la constitución sea la máxima de las leyes en la organización jurídica estatal implica que ésta se convierta en el catálogo de validez material de todos los actos de autoridad, pues ninguno de ellos debe oponerse o simplemente apartarse de las directrices que aquélla marque, por lo que, de presentarse dicha situación los gobernados pueden acudir a los mecanismos legales y jurisdiccionales que ella misma establezca.

En nuestro país el principio de supremacía se encuentra consagrado en el texto del artículo 133 de nuestra carta magna, mismo que a la letra dispone:

ART. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Al dar lectura a la primera parte del dispositivo transcrito se podría concluir que la Constitución, las Leyes Federales y los Tratados Internacionales comparten la misma categoría jerárquica en la escala normativa nacional, lo cual resulta un



desacuerdo por las razones siguientes: en primer término, la constitución es la que prevé la posibilidad de elaborar leyes y celebrar tratados; en segundo término, y como antes expuse, a la constitución le corresponde ser el criterio de validez formal y material de las leyes, tratados y demás ordenamientos legales; por último, porque es la propia constitución la que prevé la creación de los órganos que elaboran y celebran, respectivamente, unas y otros, de tal suerte que a la constitución le corresponde la categoría suprema en la jerarquía normativa, encontrándose por encima de las Leyes Federales y de los Tratados Internacionales.

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez expone lo siguiente:

" Aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es solo la Constitución la ley, sino también las Leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas, para formar parte de la ley suprema, deben "emanar" de aquella, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratados que necesitan estar de acuerdo con la Constitución."<sup>15</sup>

Sobre el particular, en principio, nuestro máximo tribunal emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 60, Diciembre de 1992

Tesis: P. C/92

Página: 27

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA.

---

<sup>15</sup> Ibidem pag. 359.

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, séptima edición, 1968, pag. 17.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanan de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no pueden ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidentes Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número C/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

En la actualidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que los tratados internacionales tienen una categoría superior a las normas federales, tal y como se desprende de la siguiente ejecutoria:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES

FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

c) Rigidez:

Este principio se erige como una limitación a la modificación de los preceptos constitucionales. Es decir, los dispositivos constitucionales no son susceptibles de ser reformados, modificados o adicionados por la legislatura federal o local, sino que para ello debe observarse el procedimiento que en particular consagre la misma ley suprema y con la intervención de las autoridades que ella indique.

El principio en estudio encuentra su consagración en nuestro derecho positivo en el numeral 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que a la letra dispone:

ART. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la

Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso hará el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El presente principio garantiza la efectividad de la supremacía de la constitución, pues de nada serviría que la carta magna fuese suprema, si fácilmente pudiese modificarse, ya que en el supuesto que el legislador insistiera en que rigiera una ley opuesta a las normas constitucionales, podría sin ningún inconveniente realizar su cometido reformando el texto de la constitución que resulte opuesto al de la norma secundaria.

Es de resaltar que la locución *reforma* utilizada en el precepto constitucional transcrito no autoriza al Congreso Federal y a las legislaturas de los Estados a modificar los elementos esenciales de la misma y mucho menos a sustituirla. Lo anterior deriva del significado que corresponde a la palabra reforma: alterar algo sin cambiar su esencia o substancia. De tal suerte que reforma implica una alteración parcial, modificación, disminución, etc., de un todo, pero nunca su eliminación integral.

## **2.7 LA INCONSTITUCIONALIDAD:**

Como anteriormente afirmé, la constitución está investida de los principios de fundamentalidad y supremacía, con lo que, nuestra ley suprema se convierte en la base y cúspide de todo nuestro ordenamiento legal. A su vez, y de conformidad con el segundo de los principios referidos, nuestra carta magna resulta en el catálogo de validez material de los actos de autoridad. En otras palabras, la constitución marca las directrices que deben seguir las autoridades al realizar su labor, por lo que, cualquier actuación que entre en contradicción con la norma suprema será contraria a ella y por ello inconstitucional.

La anterior afirmación encuentra respaldo en los lineamientos bajo los cuales están dictadas las siguientes tesis jurisprudenciales:

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 193-198 Primera Parte

Página: 128

**LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS.** La Inconstitucionalidad de una ley surge de la contradicción de ésta y un precepto de la Constitución y no de conflictos entre leyes de la misma jerarquía.

Amparo en revisión 2721/83. Universidad Autónoma Metropolitana. 15 de enero de 1985. Mayoría de trece votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Carlos de Silva Nava y Fausta Moreno Flores. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Volúmenes 175-180, página 161. Amparo en revisión 5323/81. José Manuel Chávez Campomanes. 7 de diciembre de 1982. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 193-198 Primera Parte

Página: 128

**LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. NO DEPENDE DE LOS ACTOS DE APLICACION.** La inconstitucionalidad de la ley no puede derivar de la supuesta ilegalidad del acto concreto de aplicación reclamado, sino, en todo caso, del texto mismo del ordenamiento impugnado, en cuanto contravenga o no un precepto de la Carta Magna.

Amparo en revisión 2104/80. Fernando Jiménez Torres. 20 de enero de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Jorge Olivera Toro.

Volúmenes 157-162, pág. 197. Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S. A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de quince votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

#### Octava Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XII, Octubre de 1993

Página: 444

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 2o., FRACCION II, DE LA. La disposición de la fracción II del artículo 2o. de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, relativa a que "no son aplicables los derechos y obligaciones de esa ley a una persona que ingresó al servicio contando con cincuenta años de edad", es contraria a los numerales 1o. y 5o. de la Constitución General de la República en cuanto que limita la aplicación de esa legislación a la edad del trabajador, cuando la Constitución General de la República no establece ninguna condición, ni limitante para que las personas gocen de las garantías que otorga; en consecuencia, la referida limitación prevista en la Ley de Seguridad Social es inconstitucional.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 509/93, Saúl Nava Enciso. 14 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Lidia López Villa.

#### Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 205-216 Primera Parte

Página: 33

CHEQUES, PAGOS AL FISCO POR MEDIO DE. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 21, PARRAFO CUARTO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DEL 1983. El párrafo cuarto del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1o. de enero de 1983 establece que cuando un contribuyente libre un cheque a favor del fisco que sea presentado en tiempo y no pagado, se generará a cargo de aquél una obligación de indemnizar a la hacienda pública con un 20% del valor de ese instrumento de pago; ahora bien, conforme a los términos en que se encuentra redactado dicho precepto, aun cuando el particular afectado pudiese demostrar que la falta de pago del mencionado título de crédito se originó por causas ajenas a él, de cualquier forma se encuentra obligado a resarcir al fisco con el porcentaje aludido, pues la disposición controvertida tampoco establece alguna salvedad de esta naturaleza sino que es terminante al señalar que bastará la falta de pago del cheque presentado en tiempo para que el causante librador contraiga la obligación de indemnizar al fisco con un 20% del valor representado en tal documento crediticio. Consecuentemente, es incuestionable que el artículo 21, párrafo cuarto, del Código Fiscal de la Federación, es violatorio del artículo 14 constitucional, en tanto que impide al contribuyente, cuya situación coincide con los supuestos que prevé esa disposición ordinaria, liberarse del cumplimiento de reparar los daños ocasionados al fisco a través de la demostración de que esa lesión no se produjo por causas imputables a él, lo que a su vez se traduce en un acto de privación al cual no le precede la audiencia del particular afectado en defensa de sus intereses.

Amparo en revisión 7749/83. Juan J. Barajas y Compañía, S. A. y otro. 25 de febrero de 1986. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Véase: Séptima Epoca: Primera Parte, Volúmenes 187-192, página 39.

Nota: En el Informe de 1986, la tesis aparece bajo el rubro "CHEQUES, PAGOS AL FISCO POR MEDIO DE. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 21, PARRAFO CUARTO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DEL 1983, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION."



## **CAPITULO III**

### **GENERALIDADES SOBRE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES**

#### **SUMARIO**

3.1 DOCTRINA FUNDAMENTAL DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES; 3.1.1 EL HOMBRE; 3.1.2 LA LIBERTAD HUMANA; 3.1.3. EL INDIVIDUO, LA SOCIEDAD Y EL DERECHO; 3.1.4 EL BIEN COMUN; 3.1.4.1 CRITERIO FORMAL; 3.1.4.2 CRITERIO MATERIAL; 3.1.5 LA JUSTICIA SOCIAL; 3.2 ASPECTOS GENERALES DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES; 3.2.1 PREAMBULO; 3.2.2. AMBITO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES; 3.2.3.SUJETOS; 3.2.4 OBJETO; 3.2.5 TIPOS DE NORMAS JURÍDICAS EN LAS QUE SE ENCUENTRAN PLASMADAS LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES; 3.2.6 CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES; 3.3 CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS CONTENIDOS EN LAS GARANTIAS INDIVIDUALES; 3.4 AUTORIDADES QUE PUEDEN REGLAMENTAR LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

#### **3.1.- DOCTRINA FUNDAMENTAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES:**

##### **3.1.1. EL HOMBRE:**

En términos generales, todo en la vida del hombre gira alrededor de la obtención de los fines que se propone. Indudablemente, para que el hombre pueda alcanzar tales fines es necesario que pueda realizar una serie de actos eminentemente personales, mismos que están condicionados por el medio social, el que los legitima cuando el substratum de ellos no choca con las ideas morales, políticas y jurídicas socialmente sustentadas en una época y en un lugar históricamente determinados. Por tanto, para que los actos de un individuo tendientes a la consecución de sus fines sean socialmente permisibles, es necesario que éstos no choquen con los ámbitos de normalidad social para que así el sujeto no se vea impedido en alcanzar sus metas.

##### **3.1.2. LA LIBERTAD HUMANA:**

Una de las condiciones sin las cuales el hombre no puede realizar sus fines es la libertad, ésta no solamente debe concebirse como una mera potestad psicológica de elegir fines y determinar los medios para su realización, sino también como una actuación externa suficiente para alcanzar las metas propuestas. Es decir, la libertad debe entenderse en dos campos, el primero, el psicológico, el segundo, el externo.

La libertad en el campo externo se manifiesta como un conjunto de posibilidades de actuación sin las cuales aquélla sería impracticable, citando las siguientes: libertad de trabajo, de expresión de ideas, de petición, de reunión y asociación, de tránsito, de culto,<sup>17</sup>

### **3.1.3. EL INDIVIDUO, LA SOCIEDAD Y EL DERECHO:**

Como lo sostuviera Aristóteles, el hombre es un ser esencialmente sociable, por lo que sería imposible concebir su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes. Pero para que la vida en comunidad sea posible y pueda desarrollarse con orden, es necesario la existencia de una regulación que encauce y dirija la vida en común, que norme las relaciones humanas y sociales, es decir, es necesario la existencia de un conjunto de normas concebidas formalmente, dotadas de las características de bilateralidad, imperatividad, obligatoriedad y coercitividad<sup>18</sup>.

Pues bien, debiendo tener toda sociedad un orden jurídico que haga posible la vida en común y cuyas disposiciones estén colocadas sobre la voluntad de los miembros de la sociedad, surge la duda de la posibilidad de coexistencia de la libertad humana y el derecho, lo cual, se resuelve estableciendo límites a las normas jurídicas, pues estas necesariamente deben respetar la esfera de libertad que concierne al individuo. En otras palabras, el orden jurídico puede restringir el radio de acción del

---

<sup>17</sup> Las libertades mencionadas en nuestro derecho positivo se encuentran plasmadas, respectivamente, en los artículos 5º, 6º, 8º, 9º, 11 y 24 de nuestra Constitución Política.

<sup>18</sup> Confrontar Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 27ª Edición, 1995 páginas 21-22.

hombre, en interés de la sociedad, pero nunca imposibilitar el ejercicio de la facultad libertaria entendida en su doble aspecto.

Ahora bien, la regulación jurídica no debe considerarse como un lastre para el hombre y mucho menos para la sociedad, pues resulta indispensable para la existencia, subsistencia y dinámica de éstos en todos sus aspectos. El orden jurídico tiene como causa primera la regulación de las variadas relaciones que se entablan en el seno de la convivencia humana. La ley como producto de los órganos del Estado debe necesariamente reconocer y respetar una esfera mínima de actividad individual, permitiendo al sujeto el ejercicio de su potestad libertaria tendiente al logro de sus fines; de lo contrario, el hombre se convertiría en un simple medio al servicio de la obra del poder legislativo.

#### **3.1.4. EL BIEN COMUN:**

El tópico en desarrollo constituye la meta ética del orden jurídico estatal, tal y como se desprende de la doble consideración que corresponde al epígrafe de este apartado: formal y materia'.

##### **3.1.4.1. CRITERIO FORMAL:**

Desde este punto de vista, el Bien Común atiende a las dos esferas que se presentan en toda sociedad, la individual y la colectiva tal y como lo expresa el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su libro Las garantías Individuales: "El Bien Común se revela como el reconocimiento o permisión de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par que como la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana, imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo cumplimiento redunden en beneficio social. Por otra parte, frente a los intereses colectivos, el Bien Común debe autorizar la intervención del

poder público en las relaciones sociales para preservar los intereses de la comunidad o de los grupos desvalidos, con tendencia a procurar una igualdad real, al menos en la esfera económica el Bien Común no consiste exclusivamente en la felicidad de los individuos como miembros de la sociedad, ni solo en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano, sino en una equilibrada armonía entre los desiderata del hombre como gobernado y las exigencias sociales o estatales."

#### **3.1.4.2. CRITERIO MATERIAL:**

Desde este punto de vista, el Bien Común busca determinar el punto en que el orden jurídico puede limitar legítimamente la actividad y esfera de los particulares y hacer prevalecer frente a estos los intereses y derechos colectivos.

Para establecer este criterio es necesario partir del punto que en cada sociedad existe una multitud de factores propios de cada nación, tales como la raza, religión, tradición, historia, etc., factores sujetos al tiempo y al espacio, que se constituyen en fuentes reales de las normas jurídicas, por lo que se hace imposible la formación universal de un criterio material del Bien Común.

En nuestro país, el establecimiento material del Bien Común se encuentra plasmado en los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentado en un sinfín de normas secundarias.

#### **3.1.5. LA JUSTICIA SOCIAL:**

La Justicia Social no es sino dar equilibrio a la esfera colectiva e individual, de lo contrario, se caería en la implantación de regímenes totalitaristas o colectivistas. El equilibrio referido no se consigue sino mediante la elevación a normas jurídicas de limitaciones en el actuar de los gobernantes frente a sus súbditos, y limitaciones al actuar del gobernado frente a sus autoridades.

### **3.2.- ASPECTOS GENERALES DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES:**

#### **3.2.1.-PREAMBULO:**

El hombre, como ser esencialmente social, realiza su vida en colectividad. Como se afirmó, para que la sociedad subsista, es necesario la existencia de normas creadas por la autoridad legislativa que impongan derechos y obligaciones y que limiten la actuación de los individuos. Ahora bien, una de las características de las normas en cuestión es su imposición frente a la voluntad de los destinatarios, imperatividad, misma que para ser efectiva debe estar garantizada por un poder superior a la individualidad y a la colectividad misma. Ese poder radica en la colectividad pero es ejercido por un órgano creado por ésta. La función de ésta creación, el Estado, se despliega por medio de autoridades, las que entre otras tienen el deber de velar por la efectividad del orden jurídico.

De la imprescindible labor de aplicar las normas jurídicas se desprende una de las características del Estado, su soberanía. Esta característica se traduce, en primer lugar, en la imposibilidad que exista un poder superior dentro del Estado, y en segundo lugar, en que en el ámbito internacional el Estado es ajeno a cualquiera otra potestad. La soberanía da nacimiento a otra característica del Estado, la autonomía, es decir, la capacidad de darse sus propias normas para regir la vida de su interior. A su vez, la autonomía trae como consecuencia la independencia, la cual, consiste en que el Estado no se encuentra sometido a otro poder. Sin embargo, ésta última característica de ninguna manera es ilimitada, pues se encuentra sujeta a restricciones, mismas que no provienen de otro estado, sino que encuentran origen en el respeto a la sociedad y a su vez al individuo que en conjunto forma aquella. En otras palabras, el pueblo, creador del Estado, establece los cauces por los cuales éste va a desplegar su actividad, en una palabra, el pueblo se autolimita y establece los mecanismos para que exista seguridad

jurídica. En consecuencia, la autolimitación implica una restricción en el actuar del Estado introducida por el pueblo en el orden jurídico.

Como es lógico, el Estado carece de una sustantividad psicológica que le permita actuar por sí mismo, por lo que, su actividad la despliega mediante representantes a los que se denomina autoridades, las que en conjunto integran el gobierno estatal. Las autoridades pues, representan al Estado, son los órganos por las que éste actúa, por ende, una autoridad, cualesquiera que sean sus atribuciones, nunca obra "motu proprio", sino siempre en representación del Estado como persona jurídica, del pueblo como realidad que le dio origen o en el ejercicio debido o indebido de una función estatal.

Con base en todo lo anterior, es posible concluir diciendo: el pueblo crea al Estado, éste es soberano, autónomo e independiente, la actividad del estado no es irrestricta pues el pueblo establece límites al actuar de las autoridades estatales. La autolimitación a la actividad estatal y al actuar de sus autoridades implica en principio la seguridad jurídica, la que trae como consecuencia el nacimiento de ciertas libertades a los integrantes de la comunidad, "garantías individuales".

### **3.2.2. AMBITO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES:**

En el devenir de cualquier Estado existen tres tipos de relaciones: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación.

En las primeras, los vínculos que se establecen obedecen a una gama variada de causas entre sujetos colocados en una posición igualitaria, por lo que, en este tipo de relaciones, pueden intervenir órganos del Estado despojados de su calidad de imperio. Las normas que regulan estas relaciones son las del derecho privado. Las relaciones de supraordinación se establecen entre los diferentes órganos del poder o gobierno de un estado, siendo normada su actuación por el Derecho Constitucional o el

Administrativo. Por último, en las relaciones de supra a subordinación, los individuos que intervienen lo realizan en una dualidad cualitativa subjetiva, es decir, en distinto plano o posición, pues por una parte se encuentra el Estado como persona jurídica-política y sus órganos de autoridad desarrollando una actividad soberana o de gobierno, actos autoritarios caracterizados por la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, y por la otra, un sujeto destinatario de tales actos, el gobernado. Este tipo de relaciones se encuentran normadas por el Derecho Constitucional, siendo éstas en las que se presentan las garantías individuales.

### **3.2.3. SUJETOS:**

En las relaciones jurídicas de supra a subordinación intervienen dos sujetos: el gobernado, como sujeto activo, y el Estado y sus órganos de autoridad como sujetos pasivos.

En nuestro país y en atención a la amplitud del texto del artículo 1º constitucional, conforman la categoría de sujetos activos los siguientes: las personas físicas, las personas morales de derecho privado, público o social, las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, pues todos los anteriores pueden resultar afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad, en otras palabras, asumen el carácter de gobernados, pues frente a ellos puede existir un acto emanado por un órgano estatal con las características que les particularizan.<sup>19</sup>

De lo anterior, resalta el hecho que organismos públicos también gozan de garantías individuales y esto obedece a que en ocasiones actúan despojados de su carácter de autoridad, por lo que se colocan en una situación igual a la del gobernado, con lo que gozan de las mismas prerrogativas que éste.

---

<sup>19</sup> Ibidem pag. 169.

El sujeto pasivo está constituido por el estado y sus autoridades, éstos son los sujetos objeto de la limitación de las normas jurídicas llamadas garantías constitucionales.

#### **3.2.4. OBJETO:**

Para el sujeto activo, las Garantías Individuales se traducen en una facultad que ejerce de forma indirecta frente al estado y directa frente a sus autoridades, Ahora bien, esta facultad tiene los atributos de ser un derecho público subjetivo. Es un derecho porque el estado y las autoridades tienen la obligación de respetar su contenido, y es subjetivo porque implica una facultad que deriva del contenido de las normas constitucionales, misma que puede o no ejercitar su titular. Por el deber de respeto a cargo de la autoridad, el gobernado tiene la posibilidad de reclamar al sujeto pasivo el cumplimiento de las obligaciones que le son propias. Son públicos porque su contenido se hace valer ante una entidad que tiene tal carácter.

Para el Estado las garantías individuales pueden revelarse como una conducta positiva, en cuyo caso el contenido es de dar, o una conducta negativa, implicando una abstención. La obligación a cargo del Estado encuentra fundamento en el principio consistente en que las autoridades solo deben realizar lo que el orden jurídico les permite o faculta, sin que a ninguna de ellas les sea dable ejecutar algún acto u omisión que no le esté otorgada de forma expresa por la ley, es decir, el contenido de las normas jurídicas impone al actuar de las autoridades una serie de requisitos, prohibiciones, etc., obligatorias para que su actuar surta plenos efectos jurídicos en la esfera del gobernado. El principio apuntado encuentra dos vertientes, la de constitucionalidad y la de legalidad, la primera consiste en que todas las autoridades del Estado deben someter su actuación a los preceptos constitucionales; la segunda, consiste en que las autoridades del Estado deben acatar las prevenciones de las normas de jerarquía inferior a la Constitución.



### **3.2.5. TIPOS DE NORMAS JURIDICAS EN LAS QUE SE ENCUENTRAN PLASMADAS LAS GARANTIAS INDIVIDUALES:**

Las garantías individuales se encuentran plasmadas en los 29 primeros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, gozan de los atributos de fundamentalidad y supremacía, en cuanto que prevalecen sobre cualquier norma secundaria que se les oponga, así como el de rigidez, pues no pueden ser reformadas por el legislador ordinario.

### **3.2.6. CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES:**

En atención al contenido que implica la relación en la que se desarrollan las garantías individuales, éstas pueden ser clasificadas atendiendo a la obligación del sujeto pasivo o al derecho del sujeto activo.

Con respecto al deber del sujeto pasivo, el contenido de la obligación puede ser negativo, por lo que el Estado y sus autoridades deben al gobernado un no hacer, una abstención, un no vulnerar, prohibir o violar, o bien, pueden tener un contenido positivo, consistiendo en este caso la obligación en un hacer que puede traducirse en un beneficio a favor del gobernado, una serie de prestaciones, hechos, actos, etc., es decir, un comportamiento activo, tal como la observancia de ciertos requisitos o formalidades en el desarrollo de un procedimiento para poder privar a una persona de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos.<sup>20</sup>

Desde el punto de vista del sujeto activo, el contenido de los derechos públicos subjetivos dispuestos en los primeros veintinueve artículos de la Constitución son de igualdad, propiedad, libertad y seguridad jurídica.

---

<sup>20</sup> Idem pag. 194.

La igualdad como garantía individual consiste en que todos los sujetos colocados en una misma situación jurídica adquieran los mismos derechos y contraigan las mismas obligaciones; la propiedad como garantía individual implica el derecho subjetivo público que el Estado se abstenga de realizar actos lesivos que vulneren el dominio que un gobernado ejerce sobre un bien; la libertad se revela como la potestad del hombre en fijar sus fines y alcanzarlos por los medios idóneos, teniendo como únicas restricciones las que establezca la ley en aras del interés social o estatal; de la seguridad jurídica me ocuparé en el inciso 4.1 de este trabajo.

### **3.3. CONSIDERACION SOBRE LOS DERECHOS CONTENIDOS EN LAS GARANTIAS INDIVIDUALES:**

Los derechos subjetivos públicos de ninguna manera son absolutos, pues es la misma norma que los establece la que determina su alcance y contenido, lo contrario, acarrearía como consecuencia que la finalidad estatal consistente en conservar el orden jurídico dejaría de tener razón de ser.

### **3.4.- AUTORIDADES QUE PUEDEN REGLAMENTAR LAS GARANTIAS INDIVIDUALES**

La reglamentación de las Garantías individuales tiene origen en la fuente normativa que establezca la potestad reglamentaria: el constitucional o el legal.

En el primero, es la misma Constitución la que autoriza la reglamentación, surgiendo así las leyes reglamentarias de garantías; en cuanto a la reglamentación legal, su fuente es la ley ordinaria. En la reglamentación surge el problema de la inconstitucionalidad de las leyes federales, locales o reglamentos, este problema debe resolverse mediante el análisis de cada caso, pudiendo servir como criterio general para establecer si una ley reglamentaria pugna o no con el contenido de una garantía individual, si ésta hace imposible el ejercicio del derecho descartándolo o negándolo, si

lo condiciona, etc. Por el contrario, si la norma secundaria pormenoriza dicha norma será plenamente constitucional.

En la reglamentación de los preceptos que contienen los derechos públicos subjetivos, pueden presentarse los siguientes casos:

a).- Si el texto constitucional establece la autoridad que debe reglamentar el dispositivo respectivo, solo aquella tendrá la competencia para hacerlo.

b).- Cuando el precepto constitucional emplee la locución ley, el ordenamiento reglamentario deberá ser material y formalmente una ley, es decir, la competencia en este caso corresponderá al Congreso de la Unión, o a las legislaturas estatales, en aquellos casos que no sean de competencia exclusiva de aquél.

c).- Si el dispositivo alude a la locución reglamento, en este caso la competencia corresponderá al órgano que formalmente tenga facultades para reglamentar, siendo en nuestro sistema el Ejecutivo Federal, lo anterior en términos de la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna.

d).- Cuando del texto constitucional sea imposible determinar a quien le corresponde la facultad de reglamentar el contenido de aquel, considero que la competencia sólo puede estar a cargo del Congreso de la Unión en oposición al Ejecutivo Federal, pues es aquel órgano el que formal y materialmente tiene consagradas en la constitución facultades para emitir disposiciones jurídicas, que creen situaciones abstractas, generales e impersonales.

## **CAPITULO IV**

### **ANALISIS DEL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL**

#### **SUMARIO**

4.1 GARANTIA QUE EN LO GENERAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL; 4.2 GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA QUE EN LO PARTICULAR CONSAGRA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL; 4.3 PROHIBICION DE AUTO TUTELA O HACERSE JUSTICIA POR MANO PROPIA; 4.4 COSTAS JUDICIALES; 4.5 INDEPENDENCIA JUDICIAL; 4.6 PRISION POR DEUDAS CIVILES; 4.7 DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL.

#### **4.1.- GARANTIA QUE EN LO GENERAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL:**

El artículo 17 constitucional pertenece al grupo de aquellos que consagran garantías de seguridad jurídica. Dicha garantía debe observarse en las relaciones de supra a subordinación en las que el estado actúa frente al gobernado por conducto de sus autoridades y en ejercicio del poder de imperio del que son titular. Este poder se despliega a través de una conducta a la que se ha investido de los atributos de imperatividad, coercitividad y unilateralidad, y por la que se afecta la esfera jurídica del gobernado. Dicha afectación, para que produzca eficazmente su resultado, en un régimen de derecho, debe ajustarse a ciertos principios previos y satisfacer determinados requisitos, sin cuya observancia el acto de autoridad no sería válido.

De tal manera que al conjunto de requisitos, principios, modalidades, etc., que debe satisfacer una autoridad para que su acto produzca efectos en la esfera jurídica del gobernado es lo que se conoce como seguridad jurídica.

De lo expuesto, se deduce que en la relación jurídica que implica la garantía de seguridad jurídica, el conjunto de requisitos, principios, modalidades, elementos, circunstancias, etc., a los que deben sujetarse los actos de autoridad constituyen para

el gobernado una serie de derechos subjetivos públicos, mientras que para la autoridad, un conjunto de obligaciones que de omitirse no se afectaría de forma válida la esfera jurídica del gobernado.

#### **4.2.- GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA QUE EN LO PARTICULAR CONSAGRA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL:**

El texto actual del artículo en referencia es el siguiente:

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 apasionado por deudas de carácter puramente civil.

Ahora bien, al analizar detenidamente el precepto constitucional transcrito encontraremos que en él se encuentran consagradas cinco garantías específicas de seguridad jurídica, sobre las cuales, en nuestro país, se fundamenta la administración de justicia. Estas son:

- 1.- Prohibición de auto tutela o de hacerse justicia por mano propia;
- 2.- Abolición de las costas judiciales;
- 3.- Independencia judicial;

4.- Prohibición de prisión por deudas de carácter civil, y

5.- Derecho a la tutela jurisdiccional.

#### **4.3.- PROHIBICION DE AUTO TUTELA O HACERSE JUSTICIA POR MANO PROPIA:**

Esta prohibición se inició en Roma a raíz de la expedición de la Lex Julia de Vi Privata, la que sancionaba penalmente al acreedor que ejerciese violencia para obtener la satisfacción de su propio crédito; regulándose de manera más acertada en la época del imperio romano cuando Marco Aurelio expidió el Decretum Divi Marci, en el que se ordenaba fuese castigado con la pérdida del derecho aquel acreedor que sin recurrir al juez intentara hacerse pagar la deuda por medio de la violencia.

Sin embargo, el avance en este campo tuvo un severo retroceso, pues en la Edad Media se confundió la auto tutela con la justicia pública al permitirse acudir al duelo judicial para que dos partes solucionaran sus diferencias.

Fue solo a partir del surgimiento del Estado moderno cuando se adoptó la prohibición de auto tutela como una de sus premisas fundamentales en la convivencia social, estableciéndose en favor de éste el monopolio del poder para resolver conflictos.

En nuestro país, el primer acercamiento lo encontramos en el artículo 17 de la Constitución de 1857, el cual, recordemos, establecía lo siguiente: "... Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho..." Si se observa con detenimiento este precepto, se concluye que no prohibía el hacerse justicia por propia mano, sino únicamente el ejercer violencia para reclamar un derecho. Por ello, y con fin de enmendar la omisión del Constituyente, los comentaristas, entre ellos, José María Lozano, afirmaban:

\* El artículo que examinamos establece, que nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho, es decir, que nadie está autorizado para hacerse justicia por sí mismo.<sup>21</sup>

En el proyecto de Constitución Política que presentó Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916-17, el artículo 17, derivación del mismo numeral de la de 1857, no adolecía de igual defecto que su precedente, pues prohibía hacerse justicia por propia mano y ejercer violencia para reclamar los derechos.

Para el maestro Roberto L. Mantilla Molina, el derecho subjetivo público derivado del artículo 17 constitucional en la parte que se analiza, consiste en lo siguiente:

\* ... que el órgano encargado de aplicar la sanción por las infracciones a las normas jurídicas... no sea la misma persona cuyos intereses se lesionan por la infracción, es decir, que el órgano tenga un grado mínimo de imparcialidad.<sup>22</sup>

Por su parte, el contenido de la obligación a cargo del Estado es de no hacer, pues para el autor en referencia consiste en lo siguiente:

\* ...no dictar leyes que permitan erigirse en órganos del Estado, y, por ende se les permita aplicar sanciones a las personas cuyos intereses han sido atacados.<sup>23</sup>

No obstante lo anterior, el autor Héctor Fix Fierro, opina que el Estado Mexicano no ha incumplido con su obligación, pues a través de las autoridades competentes ha elaborado y promulgado leyes que permiten al gobernado hacerse justicia por mano propia. Entre los ejemplos existentes, siendo en este respecto de la misma opinión el maestro Mantilla Molina, refiere el siguiente:

<sup>21</sup> Citado por José Ovalle Fabela en su libro Garantías Constitucionales del Proceso, editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, 5ª edición, México, pag. 283.

<sup>22</sup> Mantilla Molina, Roberto L., Sobre el Artículo 17 Constitucional, Revista de la Facultad de Derecho , número 32, julio-diciembre, 1958, pag. 148.

<sup>23</sup> *Ibidem* pag. 149.

" ... los artículos 118 y 119 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en cuanto dichos preceptos facultan a una sociedad anónima para proceder a la venta de las acciones del socio que no paga los dividendos pasivos; disposiciones que autorizan a la sociedad a privar al socio de sus derechos corporativos y patrimoniales, sin tener que acudir a un proceso judicial."<sup>24</sup>

#### 4.4.- COSTAS JUDICIALES:

Resulta interesante observar que en el proyecto de la Constitución de 1857 no se contemplaba el tema de las costas judiciales, el cual, fue introducido al debate por el diputado Francisco Zarco en la sesión ocurrida el día 22 de agosto de 1856. Los demás diputados constituyentes tomaron en poco la propuesta del diputado Zarco, por lo que éste, y en virtud de estar convencido de que dicho concepto constituía un obstáculo para lograr que los mexicanos tuvieran un efectivo acceso a la justicia, solicitó nuevamente el uso de la voz para expresar a la asamblea lo siguiente:

" Triste es que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia, como compra la gracia, los sacramentos y la sepultura. Ya que el congreso en esta acta de derecho deja al pueblo la horca porque no hay hacienda, librelo al menos de las costas judiciales y haga que el derecho y la justicia dejen de ser mercancías."

Las palabras del diputado Zarco no solo trajeron como consecuencia que su propuesta fuera aprobada por un total de sesenta y seis votos a favor y quince en contra, cristalizándose en el artículo 17 de la constitución de 1857, sino que además viviera en el mismo numeral de nuestra actual carta magna.

La parte conducente de nuestro actual artículo 17 constitucional dispone: " ... su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas

---

<sup>24</sup> Cámara de Diputados, Op Cit. Tomo III, pag. 581.



judiciales..." Por lo que, en este caso, puede concluirse que el derecho subjetivo que en esta parte del artículo en referencia se consagra en favor del gobernado consiste en que cualquier sujeto dentro de la República Mexicana tiene acceso a los tribunales, sin que por ello le sea cobrado pago de derecho alguno por los servicios que reciba de la autoridad jurisdiccional. Por otra parte, la obligación que en esta ocasión corre a cargo del Estado es de tipo negativa, pues está impedido para expedir ordenamientos que autoricen a los órganos jurisdiccionales realizar cobro alguno por los servicios que presten.

#### **4.5.- INDEPENDENCIA JUDICIAL:**

En su mensaje a los Diputados Constituyentes del 17, el jefe del ejército constitucionalista afirmaba lo siguiente:

" Otras reformas sobre cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia judicial... supuesto que constituye uno de los anhelos más ardientes y hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de los que ha carecido hasta hoy."<sup>25</sup>

No obstante la claridad de palabras de Carranza, éstas fueron insuficientes para que los constituyentes introdujeran en el cuerpo de la constitución el principio por el que se reconociera, como condición esencial, la independencia del poder judicial frente a los demás poderes, ocupándose, únicamente, dicha asamblea en adoptar las siguientes medidas:

---

<sup>25</sup> Tena Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1973, pag. 763.

1.- La elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia correría a cargo del Congreso de la Unión, dentro de los candidatos propuestos por las legislaturas de los estados (art. 96).<sup>26</sup>

2.- Inamovilidad de los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y de los Jueces de Distrito, con excepción única de los resultados que se presentaren en el Juicio de Responsabilidad (art. 94).<sup>27</sup>

3.- Supresión de la Secretaría de Justicia, la que hasta entonces se había constituido en instrumento del Ejecutivo para someter al Poder Judicial. (art. 14 transitorio)

Sin duda alguna, en la reforma al artículo 17 constitucional efectuada en 1986, se logró la materialización del deseo de Carranza, pues desde entonces, en el tercer párrafo de dicho artículo quedó consagrado a nivel de garantía individual lo siguiente: " ... 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."

El procesalista José Ovalle Fabela, en su libro Garantías Constitucionales del Proceso, sobre el tema, expone lo siguiente: "Por independencia judicial

<sup>26</sup> Actualmente los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son elegidos con base en el siguiente procedimiento el Presidente de la República somete una terna a la consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará la persona que deba cubrir la vacante existente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá a la consideración del Senado una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si ésta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. Artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>27</sup> En relación con este punto, nuestra Constitución actualmente dispone lo siguiente: Art. 94, 9° párrafo: Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, solo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber de retiro. El título cuarto de la Constitución se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos. Art. 97 1° párrafo: Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos

entendemos el orden institucional que permite a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos objetivos, obtenida con base en las pruebas practicadas en el proceso, y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable al caso concreto, sin tener que acatar o someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de sus superiores jerárquicos ni de los otros poderes. Dicha independencia está sustentada en tres principios básicos: a) En un sistema político que no solamente se sustente en el sufragio libre de sus ciudadanos, sino que además se articule bajo el principio de la división de poderes que es también consubstancial al régimen democrático; b) Que todos aquellos órganos encargados de impartir justicia pertenezcan al poder Judicial Federal o al Poder Judicial de cada entidad, de acuerdo a su competencia. Esta pertenencia implica no únicamente una adscripción administrativa a una sola organización judicial, sino sobre todo, la sujeción de todos los funcionarios judiciales a un mismo estatuto jurídico, que marque iguales derechos y obligaciones, y c) Autonomía presupuestaria, suficiente para garantizar el ejercicio de su función.

Con relación al segundo de los puntos a que hace alusión el maestro Fabela es oportuno señalar que la evolución se ha caracterizado por la permanente creación de tribunales fuera de la esfera Judicial y dentro de la del Ejecutivo, por ejemplo: el Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tribunal Federal Electoral. De tal manera que resulta difícil determinar si los tribunales judiciales siguen siendo la regla o la excepción.

De lo anterior, resulta que el derecho subjetivo público que consagra a favor del gobernado la parte que se analiza del artículo 17 constitucional consiste en recibir justicia de tribunales que no guarden sumisión a otro poder y de juzgadores que no deban a sus superiores sumisión en sus resoluciones. Por su parte, la obligación a cargo del estado y sus autoridades es de tipo negativo, consistiendo en no violar el principio de división o separación de poderes.

---

superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

#### 4.6.- PRISION POR DEUDAS CIVILES:

En el derecho romano, en la etapa de las acciones de la ley, la Manus Iniectio autorizaba al acreedor a aprehender al deudor incumplido, a fin de llevarlo ante el pretor, ante quien se recitaba una formula, y de hacerlo correctamente se le autorizaba para encarcelarlo durante sesenta días, plazo durante el cual lo debía mostrar públicamente para ver si alguien lo redimía, de lo contrario, el acreedor podía venderlo fuera de Roma.

Más tarde, en el año 326 antes de Cristo, la Lex Poeteria Papiria suprimió el encarcelamiento en manos del acreedor, sin embargo, y a fin de lograr el cumplimiento de las sentencias civiles, permitió que el deudor fuese puesto en prisión pública.

En México, la prohibición de prisión por deudas civiles fue introducida en el artículo 17 de la constitución de 1857.

Sin duda alguna, resulta necesario determinar la extensión de la frase "prisión por deudas de carácter civil", para ello resulta interesante citar el parecer del maestro Ovalle Fabela:

" ... dicha frase no tuvo ni ha tenido un significado restringido a lo exclusivamente "civil-patrimonial", sino que comprende todo lo que no es estrictamente penal, o sea toda responsabilidad que no tuviera como fuente un delito... el artículo 17 de la constitución de 1857 prohibía la prisión por deudas civiles, el artículo 18 de dicho ordenamiento establecía que solo había lugar a prisión por delito que mereciera pena "corporal", y que en ningún caso podía prolongarse la prisión o la detención por falta de pago de honorarios, o de cualquier otra ministración de dinero... el artículo 14 constitucional en vigor, distingue solo dos clases de juicios: los del orden criminal y los del orden civil, debiéndose incluir en este segundo, todos los que no tuvieran un carácter criminal o penal."<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Ovalle Fabela José, op cit. pag. 302.

Por tanto, es posible afirmar que las deudas de carácter puramente civil a las que se refiere el numeral 17 de la constitución en vigor, son todas aquellas que no tengan como fuente un delito.

De lo expuesto, resulta que el derecho subjetivo público que consagra en favor del gobernado la parte que se analiza del artículo 17 constitucional consiste en no ser privado de la libertad por deudas que tengan una fuente civil, mercantil, laboral, administrativo, etc., siempre y cuando no se esté realizando alguna conducta u omisión sancionada por una ley penal. Por su parte, la obligación a cargo del estado y sus autoridades es de tipo negativo, consistente en no privar al gobernado de su derecho de libertad por una deuda que no tenga su origen en una conducta tipificada en la legislación penal.

#### **4.7.- DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL:**

El antecedente nacional más remoto del derecho subjetivo público que me ocupa se encuentra en el numeral 18 del Acta Constitutiva de la Federación mexicana del 31 de enero de 1824, el cual, a la letra expresaba:

**"Todo hombre que habite en el territorio de la federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcial justicia."**

En el proyecto de Constitución Política que presentó Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917, en su artículo 17 segundo párrafo, consagró el derecho en referencia. Dicho precepto fue aprobado tal y como aparecía en la propuesta, sin que los Diputados a dicha Asamblea se ocuparan de él en debate alguno, por lo que, el precepto en su parte conducente fue aprobado estableciendo lo siguiente:

"... Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley."

El numeral en referencia fue reformado en el año de 1986, apareciendo el decreto respectivo en el ejemplar del Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 17 de marzo de 1987, para quedar, en la parte que analizamos, en los siguientes términos:

" 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."

Como puede observarse, la reforma no se alejó del espíritu que el constituyente había plasmado en la parte del dispositivo en comento, por el contrario, enriqueció en gran medida el precepto y con ello el derecho subjetivo público en él consagrado; pues puntualizó quien debe administrar la justicia y los vertientes por los que debe realizar su actividad.

A efecto de abundar en el análisis del derecho subjetivo público enunciado en el presente epígrafe, a continuación me referiré en particular a diferentes fragmentos de la garantía de legalidad en estudio:

- Administración de justicia por tribunales que estarán expeditos: ésta fórmula denota que el acceso a la administración de justicia, a los tribunales, siempre debe ser libre de todo obstáculo o condicionamiento, situación que queda remarcada con el uso del adjetivo expedito, el cual, tiene el siguiente significado: franco, libre, desembarazado de toda traba o estorbo.

Al respecto, se han emitido las siguientes tesis:

Quinta Época

Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: V  
Página: 417

#### ADMINISTRACION PUBLICA

Cualquier disposición que tienda a impedir que se administre justicia, de acuerdo con las prevenciones de la Ley, importa violación del artículo 17 constitucional.

Quinta Época  
Instancia: Tercera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XLVIII  
Página: 3479

#### INQUILINATO EN EL ESTADO DE YUCATAN, INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

La Ley de Inquilinato vigente en el Estado de Yucatán, de 31 de marzo de 1922, al exigir en su artículo 8° que toda demanda de arrendamiento debe de ir acompañada de un certificado de valor catastral de la finca, y de la constancia que acredite que está al corriente en sus pagos al Estado o al Municipio, y al prevenir en su artículo 9° que no se debe de dar curso a la demanda presentada ante los tribunales, si faltan los documentos anteriormente señalados, viola, con su aplicación concreta, la garantía individual consagrada en el artículo 17 de la Constitución General de la República, por cuanto que impide que en los asuntos que son su materia, los Tribunales del Estado de Yucatán, estén expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fijan las leyes; toda vez que la autoridad judicial priva al interesado, con la aplicación de aquellos preceptos del derecho de las leyes del orden común le conceden para cobrar, mediante el ejercicio de las acciones correspondientes, las rentas que se le adeuden, ya que le impone el deber de comprobar perfectamente, estar al corriente en el pago de los impuestos que gravitan sobre el predio que las produce, negándole así, precisamente, la facultad de cobrar judicialmente y sin obstáculos dichos productos, cuando son ellos los elementos más apropiados, o quizás los únicos, con que el propietario cuanta para cubrir las contribuciones, a más de que los recaudadores de rentas públicas en general, usando de la facultad económica-coactiva, pueden hacer efectivos tales

tributos, y no se advierte, por lo tanto, la razón por la cual deba de buscarse la liquidación de los mismos, poniendo en juego un medio que, como el señalado, llega hasta a supeditar una función del Estado, al ejercicio de acciones privadas, suspendiendo indefinidamente el de ciertos derechos, con trabajos que carecen de todo fundamento legal.

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 74, Febrero de 1994

Tesis: P. VII/94

Página: 30

Novena Epoca

Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: I.6o.T.71 L

Página: 999

**SEGURO SOCIAL, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DE LA LEY DEL.** El artículo 295 de la Ley del Seguro Social, vigente a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, dispone que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esa ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo 294 del mismo ordenamiento legal. Ahora bien, resulta inconstitucional la obligatoriedad que tales preceptos imponen a los sujetos de agotar necesariamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional, el cual es un órgano de naturaleza administrativa, antes de acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues tal recurso debe considerarse como una instancia previa al ejercicio de la acción ante la autoridad judicial, toda vez que las partes se someten a la decisión de un tercero, quien tiene la facultad de dirimir la controversia existente, que condiciona indebidamente el ejercicio de la garantía de acceso a la justicia pronta y expedita, provocando el entorpecimiento y retardo en la impartición de justicia, pues en caso de que la resolución que dicte dicho órgano administrativo resulte contraria a los intereses de una de



las partes, tendrán que acudir posteriormente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con el fin de que ésta dirima el conflicto, lo cual contraviene el contenido del artículo 17 constitucional, toda vez que subordina la actividad o funcionamiento de los tribunales jurisdiccionales, a que previamente el interesado necesariamente tenga que agotar el citado recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional, para tener derecho a acudir con posterioridad ante el tribunal jurisdiccional competente, para que éste resuelva la controversia, es decir, no es una opción que se le otorgue al interesado para que a su elección determine ante quién reclamar su derecho, si ante el Consejo Consultivo Delegacional o directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que se le está imponiendo como obligación ineludible agotar el multicitado recurso de inconformidad, antes de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual vulnera de manera evidente la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2196/2000. Gustavo Muñoz Cruz. 24 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Claudia Gabriela Soto Calleja.

Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción de tesis número 60/99, pendiente de resolver en la Segunda Sala.

- Impartición de justicia en los términos que fijen las leyes: sin duda alguna, debemos tomar como punto de partida el tercer y cuarto párrafos del artículo 14 constitucional, los que, respectivamente, establecen la forma en que las sentencias deben ser dictadas en el campo del derecho penal y el civil:

" En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Asimismo, considero que la palabra "término" no solo debe entenderse en el sentido que le da el derecho procesal, fin del plazo, sino como la forma de hacer la administración de justicia de conformidad a lo preceptuado en los códigos de procedimientos, los cuales, son las leyes secundarias que reglamentan la presente garantía individual.

- **Prontitud:** esta expresión no es sino una exigencia para que los procedimientos sean ágiles y sencillos, pero con respeto a las formalidades procedimentales. También esta expresión impone al juzgador el deber de dictar sus resoluciones dentro de los plazos que le señale la ley.
- **Resoluciones completas:** también esta expresión constituye una exigencia para los juzgadores, en el sentido que para emitir sus fallos, sean de trámite o fondo, deben tomar en cuenta todos los argumentos expuestos por las partes. Al respecto, el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone lo siguiente:

**Art. 81.** Todas las resoluciones sean decretos de trámite, autos provisionales, definitivos o preparatorios o sentencias interlocutorias, deben ser claras precisas y congruentes con las promociones de las partes, resolviendo sobre todo lo que éstas hayan pedido. Cuando el tribunal sea omiso en resolver todas las peticiones planteadas por el promovente, de oficio o a simple instancia verbal del interesado, deberá dar nueva cuenta y resolver las cuestiones omitidas dentro del día siguiente. Las sentencias definitivas también deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

- **Imparcialidad:** esta es una condición personal que pesa directamente sobre la persona del juzgador, y consiste en el deber de ser ajeno a los intereses de las

partes en el litigio y dirigir y resolver el proceso sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas.

## CAPITULO V

### ANALISIS DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

#### SUMARIO

5.1 TRANSCRIPCIÓN DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS Y DISPOSITIVO RELACIONADO; 5.2 UBICACIÓN DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA ESCALA NORMATIVA DE NUESTRO DERECHO POSITIVO; 5.3 CLASIFICACIÓN DE LAS NORMAS FEDERALES Y UBICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS Y CONSECUENTEMENTE DEL ARTICULO 65 DE LA MISMA; 5.4 PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN AL QUE SE REFIERE EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS; 5.5 OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA RECLAMACIÓN; 5.6 INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGACIÓN CONSAGRADA EN EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS; 5.7 CRÍTICA A LA LABOR LEGISLATIVA.

#### 5.1.- TRANSCRIPCIÓN DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS Y DISPOSITIVO RELACIONADO:

El Artículo referido en el epígrafe de este apartado textualmente establece lo siguiente:

Art. 65.- Las reclamaciones deberán presentarse dentro del término de un año contado a partir de que se suscite el hecho que les dio origen. La reclamación podrá presentarse, a elección del Usuario, en el domicilio de la Comisión Nacional o en la Delegación de la misma que se encuentre más próxima al domicilio del Usuario, o en la unidad especializada a que se refiere el artículo 50 Bis de esta Ley, de la Institución Financiera que corresponda.

Por su parte, el artículo 50 Bis de la ley en referencia dice:

Art. 50 Bis.- Cada Institución Financiera deberá contar con una Unidad Especializada que tendrá por objeto atender consultas y reclamaciones de los Usuarios. Dicha unidad se sujetará a lo siguiente:

I.- El titular de la Unidad deberá tener facultades para representar y obligar a la Institución Financiera al cumplimiento de los acuerdos derivados de la atención que se dé a la reclamación;

II.- Contará con personal en cada entidad federativa en que la Institución Financiera tenga sucursales u oficinas;

III.- Los gastos derivados de su funcionamiento, operación y organización correrán a cargo de las Instituciones Financieras;

IV.- Deberá responder por escrito al Usuario dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, contado a partir de la fecha de recepción de las consultas o reclamaciones, y

V.- El titular de la Unidad Especializada deberá presentar un informe trimestral a la Comisión Nacional diferenciado por producto o servicio, identificando las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones, con el alcance que la Comisión Nacional estime procedente. Dicho informe deberá realizarse en el formato que al efecto autorice, o en su caso proponga la propia Comisión Nacional.

La presentación de reclamaciones ante la Unidad Especializada suspenderá la prescripción de las acciones a que pudieren dar lugar.

Las Instituciones Financieras deberán informar mediante avisos colocados en lugares visibles en todas sus sucursales la ubicación, horario de atención y responsable o responsables de la Unidad Especializada. Los usuarios podrán a su elección presentar su consulta o reclamación ante la Unidad Especializada de la Institución Financiera de que se trate o ante la Comisión Nacional.

## **5.2.- UBICACION DEL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA ESCALA NORMATIVA DE NUESTRO DERECHO POSITIVO:**

"Los sistemas jurídicos modernos están compuestos por normas jerárquicamente ordenadas. Las normas inferiores implican un desarrollo de las

superiores o son creadas en ejercicio de éstas, mismas que les sirven de fundamento de validez." <sup>29</sup>

La ordenación jerárquica y por tanto la ubicación de los preceptos que pertenecen a un mismo sistema jurídico se complica cuando éste corresponde a un Estado de tipo federal como es el nuestro.

El artículo 40 de nuestro máximo orden normativo establece:

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por su parte, el numeral 41 del ordenamiento en referencia establece quien en México ejerce la soberanía, la manera en que ésta se ejerce y la existencia de dos campos genéricos de competencia, el federal y el local. Así, dicho dispositivo, en lo conducente, expresa lo siguiente:

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

En nuestro ámbito federal, y de acuerdo al artículo 49 de nuestra Constitución, el poder se divide en tres para su ejercicio, así;

---

<sup>29</sup> González Oropeza Manuel y Gaxiola M. Federico Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, segunda edición, tercer tomo, pag. 1973.

**Art. 49.** El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

...

En el campo legislativo, en el ámbito de validez federal, la competencia corre a cargo del Congreso de la Unión, atento a lo dispuesto por el artículo 50 de la legislación en referencia:

**Art. 50.** El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La facultad genérica que a dichos órganos legislativos corresponde para crear leyes en el ámbito federal se encuentra establecida en el siguiente dispositivo constitucional:

**Art. 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y

III.- A las legislaturas de los Estados.

...

Ahora bien, tal y como se expuso en el capítulo primero de este trabajo, la ley referida en el epígrafe de este punto es resultante del proceso legislativo consagrado en la Constitución Política, mismo que corre a cargo de órganos de carácter federal, por lo que, el rasgo que corresponde a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y en consecuencia al artículo 65 de la misma no puede ser distinto al de sus entes creadores, es decir, federal, tal y como se encuentra reconocido expresamente en el artículo tercero de dicho orden normativo, el que adelante se transcribe, razón por la que en la escala normativa nacional, en términos del artículo 133 constitucional y la actual interpretación que del mismo hace la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, los preceptos de dicha ley se localizan por debajo de los tratados internacionales.<sup>30</sup>

Art. 3. Esta Ley es de orden público, interés social y de observancia en toda la República, de conformidad con los términos y condiciones que la misma establece...

### **5.3.- CLASIFICACION DE LAS NORMAS FEDERALES Y UBICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS Y CONSECUENTEMENTE DEL ARTICULO 65 DE LA MISMA:**

Con respecto a las leyes federales, el maestro Gabino Fraga afirma que éstas se dividen en orgánicas, reglamentarias y las simplemente federales, no existiendo ninguna diferencia de tipo formal entre todas éstas, pues son creadas por el Congreso de la Unión, por lo que, tampoco existe razón para encontrar preeminencia entre ninguna de ellas.<sup>31</sup>

#### **• LEYES ORGANICAS:**

Son aquellas que tienen por fin la organización de los poderes públicos consagrados en la constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento. Como ejemplo de éstas leyes en el ámbito federal es posible citar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley Orgánica del Congreso General, mismas que tiene por fin, respectivamente, organizar los poderes ejecutivo, judicial y legislativo federales.

<sup>30</sup> La facultad del Congreso para haber dado inicio al proceso legislativo que concluyó en la creación y más tarde en la reforma a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros deriva de lo establecido en el artículo 73 constitucional, específicamente la fracción décima de dicho precepto, misma que es del tenor siguiente. El Congreso tiene facultad: X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.



- **LEYES REGLAMENTARIAS:**

Estas leyes son las que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la constitución con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan; en otras palabras, la función de las leyes reglamentarias implica la pormenorización de preceptos contenidos en la legislación que desarrollan. Como resultado de lo anterior, las leyes reglamentarias deben guardar congruencia con la legislación de la que derivan, por lo que sus disposiciones para ser eficaces no deben exceder o contrariar las contenidas en aquella.

Por otra parte, los autores Federico Jorge Gaxiola y Manuel González Oropeza opinan que el carácter expreso de reglamentaria en las leyes no resulta necesario, ya que su atributo deriva de su contenido, como un elemento que da congruencia a la legislación en general.<sup>32</sup> Así, puedo citar como ejemplos de este tipo de normas a la Ley Federal del Trabajo, ordenamiento reglamentario del apartado "A" del artículo 123 de nuestra Constitución.

- **LEYES FEDERALES SIMPLEMENTE:**

Estas leyes son las que emite el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad consagrada en su favor en el numeral 50, 71 y 73 de nuestra Constitución Política, mediante el agotamiento de las etapas del proceso legislativo. Entre otras muchas otras, es aquí donde es posible encontrar a la Ley en mención.

#### **5.4.- PROCEDIMIENTO DE RECLAMACION AL QUE SE REFIERE EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL**

---

<sup>31</sup> Cfr. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, trigésima tercera edición, México, Distrito Federal, pag. 39-40.

<sup>32</sup> González Oropeza Manuel y Gaxiola M. Federico Jorge, Op Cit pag. 1978.

## USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

En caso que los usuarios de instituciones financieras tengan alguna reclamación en contra de sus prestatarios, por hechos derivados de los productos que contrataron, tienen la posibilidad de dirigirse directamente a la Unidad Especializada de la Institución Financiera respectiva o a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, CONDUSEF, sea a sus oficinas centrales, ubicadas en la ciudad de México, Distrito Federal, o a cualquiera de sus Delegaciones más próxima al domicilio del usuario.<sup>33</sup>

Las Instituciones Financieras, para hacer frente a las reclamaciones que les presenten sus usuarios, deben constituir una Unidad Especializada, la que deberá contar con personal en todas las entidades federativas en que se tengan sucursales u oficinas, corriendo a cargo de las instituciones los costos de su funcionamiento y operación, debiendo su titular estar investido de facultades para representar y obligar a la empresa respectiva.

Las reclamaciones deben ser presentadas dentro del término de un año contado a partir de que se suscite el hecho que les da origen, debiendo la Unidad Especializada de las instituciones responderlas por escrito en un plazo que no exceda de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción, fecha a partir de la cual, queda suspendida la prescripción de las acciones judiciales a que haya lugar.<sup>34</sup>

En cuanto a las reclamaciones que se presenten ante la CONDUSEF, éstas pueden presentarse en sus oficinas centrales de ésta o en las delegaciones de la misma, pueden iniciarse mediante comparecencia, de forma escrita o a través de

---

<sup>33</sup> Es de resaltar el hecho que el Usuario no solo tiene facultad para dirigirse a la CONDUSEF o a la Unidad Especializada de la Institución Financiera correspondientes en vía de queja, pues también, en términos del artículo 50 Bis y 51 y 58 de la ley en referencia, puede acudir a éstos para realizar consultas.

<sup>34</sup> Cfr. los artículos 50 Bis Y 66 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

cualquier otro medio idóneo, dentro del término de un año contado a partir del hecho que les dio origen, cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) Señalar el nombre y domicilio del reclamante;
- b) Indicar el nombre y domicilio del representante o persona que promueve en su nombre, así como del documento en que conste dicha atribución;
- c) Describir el servicio que se reclama, y relación sucinta de los hechos;
- d) Referir el nombre y domicilio de la entidad financiera contra la que se formula la reclamación, y
- e) Acompañar la documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación.

Cumpliendo el reclamante los requisitos mencionados, la Comisión Nacional, en un plazo no mayor de cinco días, correrá traslado a la Institución Financiera correspondiente, anexando todos los elementos que el usuario haya aportado a la misma, señalando en el mismo acto fecha para la celebración de la audiencia de conciliación respectiva.

Antes o durante el desahogo de la audiencia conciliatoria mencionada, un representante de la Institución Financiera deberá presentar un informe por escrito, en el que deberá responder detalladamente y de manera razonada todos y cada uno de los hechos a que se refiere el reclamante, su no presentación hace tener por cierto lo manifestado por el usuario.

Durante el desahogo de la audiencia en referencia, la Comisión exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no fuera posible, dicho órgano invitará a las

partes, para que de común acuerdo la designen como árbitro para resolver sus controversias. En el evento que la Institución Financiera rechace el arbitraje o no asista a la junta de conciliación y siempre que del escrito de reclamación o del informe presentado por la institución Financiera se desprendan elementos que a juicio de la Comisión permitan suponer la procedencia de lo reclamado, la propia Comisión, a petición del Reclamante, podrá expedir un Dictamen Técnico que contenga su opinión. En el caso contrario, si las partes llegan a un acuerdo, éste se hará constar en acta circunstanciada.<sup>35</sup>

#### **5.5.- OBLIGACION DE AGOTAR LA RECLAMACION:**

El deber de agotar la reclamación deviene de lo establecido en el artículo 65 de la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, mismo que establece:

**Art. 65.** Las reclamaciones **deberán** presentarse dentro del término de un año a partir de que se suscite el hecho que les dio origen. La reclamación podrá presentarse, a elección del Usuario, en el domicilio de la Comisión Nacional o en la Delegación de la misma que se encuentre más próxima al domicilio del Usuario, o en la Unidad Especializada a que se refiere el artículo 50 Bis de esta Ley, de la Institución Financiera que corresponda.

La expresión *deberán* deviene del verbo deber, al que corresponde el siguiente significado: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas.

Con independencia de los aspectos gramaticales, la obligación de referencia la encontramos en el espíritu de la ley, el que descansa en los trabajos preliminares de la misma, remitiendo al lector a lo expuesto en el capítulo primero del presente trabajo.

---

<sup>35</sup> Cfr. los artículos 60 a 69 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Por otra parte, dicha obligación encuentra mayor fuerza vinculatoria a la luz de los siguientes preceptos de la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros:

Art. 50 Bis. Cada Institución Financiera *deberá contar con una Unidad Especializada que tendrá por objeto atender consultas y reclamaciones* de los Usuarios, Dicha unidad se sujetará a lo siguiente:

I.- *El titular de la Unidad deberá tener facultades para representar y obligar a la Institución Financiera al cumplimiento de los acuerdos derivados de la atención que se dé a la reclamación;*

II.- *Contará con personal en cada entidad federativa en que la Institución Financiera tenga sucursales u oficinas;*

...

IV.- Deberá responder por escrito al Usuario dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, contado a partir de la fecha de recepción de las consultas o reclamaciones, y

V.- ...

La presentación de reclamaciones ante la Unidad Especializada suspenderá la prescripción de las acciones a que pudieren dar lugar.

...

Art. 94. La Comisión Nacional está facultada para imponer las siguientes sanciones:

...

VIII. Multa de 500 a 2000 días de salario, a la Institución Financiera que no cumpla con lo previsto en el artículo 50 Bis de esta Ley;

Art. 67. ...

...

En el evento que una Institución financiera rechace el arbitraje o no asista a la junta de conciliación y siempre que del escrito de reclamación o del Informe presentado por la Institución Financiera, se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, la propia Comisión Nacional podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un dictamen técnico que contenga su opinión...

De los numerales transcritos en lo conducente, se aprecia que de una u otra manera, el legislador logró que la Institución Financiera correspondiente no solamente

atienda cabalmente la queja que se le presente, sino también, que emita una respuesta que la vincule con el usuario quejoso.

En efecto, en el procedimiento de queja ante la propia prestataria financiera, ésta, a través de su representante, deberá emitir una respuesta, la que podrá ser utilizada por el quejoso como prueba durante el transcurso de un procedimiento jurisdiccional, toda vez que ésta debe ser por escrito y emitida por quien puede obligar por sus declaraciones a la empresa financiera.

Por otra parte, en el procedimiento de queja seguido ante la autoridad, si la institución no comparece a la junta conciliatoria o no se somete al arbitraje de la Comisión, ésta, a petición del usuario, podrá emitir un Dictamen Técnico, mismo que sin duda será exhibido como documental pública durante el curso del procedimiento jurisdiccional que en su caso inicie el reclamante, probanza que por ser emitida por la autoridad especialista en la materia será elemento fundamental para crear convicción en el juzgador en beneficio del usuario.

En otras palabras, el legislador estableció en la ley referida mecanismos que obligan a las Instituciones Financieras a no conducirse con ligereza frente a las reclamaciones que les realicen sus clientes.

#### **5.6.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGACION CONSAGRADA EN EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA A LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS:**

La inconstitucionalidad del precepto referido en el epígrafe de este apartado deviene del hecho que impone como deber al usuario el agotar un procedimiento ya ante el propio prestador o ante la CONDUSEF. Tal obligación resulta contraria a los anhelos establecidos por el constituyente en el numeral 17 de nuestra carta magna.

En efecto, al revisar el artículo 17 de nuestra Constitución se concluyó que el gobernado tiene el derecho público subjetivo de recibir y tener libre acceso a la administración de justicia, estando a cargo del estado la obligación de no impedir tal hecho. Ahora bien, al expedir el legislador secundario un ordenamiento que consagra el deber de agotar un procedimiento alternativo, tal hecho se traduce en una inobservancia de la obligación pública mencionada, lo que en consecuencia implica una violación a los derechos fundamentales de los gobernados, en específico, de los que son usuarios de servicios financieros.

Sobre el particular, resulta relevante citar el siguiente criterio jurisprudencial, mismo que viene a reforzar lo antes expresado:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Julio de 1997

Tesis: P. CXIII/97

Página: 18

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.  
(énfasis añadido)

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 Mayagolita. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

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.

#### **5.7.- CRITICA A LA LABOR LEGISLATIVA:**

En mi consideración el legislador al expedirse la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros actuó no solo contraviniendo el orden supremo, sino también perjudicando de forma especial a los usuarios de instituciones de seguros.

En efecto, el legislador al emitir su acto dejó de observar las circunstancias especiales que rodean a la operación del seguro, y en consecuencia, afectó en un mayor grado a los usuarios mencionados, tal y como a continuación lo demuestro.

El artículo 1° de la Ley Sobre el Contrato de Seguro establece:



Art. 1°. Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.

Por su parte, el numeral 66 de dicho cuerpo normativo dispone:

Art. 66. Tan pronto como el asegurado o el beneficiario en su caso, tengan conocimiento de la realización del siniestro y del derecho constituido a su favor por el contrato de seguro, deberán ponerlo en conocimiento de la empresa aseguradora.

Salvo disposición en contrario de la presente Ley, el asegurado o el beneficiario gozarán de un plazo máximo de cinco días para el aviso que deberá ser por escrito si en el contrato no se estipula otra cosa.

Ahora bien, de lo expuesto, se tiene que para que nazca el derecho derivado de un contrato de seguro se tienen que actualizar los siguientes supuestos:

- a) Que ocurra la eventualidad prevista en el contrato, es decir la realización del siniestro, y
- b) Que el asegurado o beneficiario den aviso por escrito a la institución de seguros de la realización del siniestro.

Ocurrido lo anterior, y en atención a lo previsto por el artículo 71 del ordenamiento en mención, el que adelante transcribo, la compañía de seguros tiene el término de 30 días para declinar o realizar el pago o la reparación correspondiente.

ART. 71. El crédito que resulte del contrato de seguro vencerá treinta días después de la fecha en que la empresa haya recibido los documentos e informaciones que le permitan conocer el fundamento de la reclamación. Será nula la cláusula en que se pacte que el crédito no podrá exigirse sino después de haber sido reconocido por la empresa o comprobado en juicio.

Atento a lo anterior, se tiene que la afectación especial que sufren los usuarios de seguros con la expedición de la ley tantas veces referida consiste en que primero deben agotar la reclamación del seguro en función de los preceptos transcritos, y en caso de tener inconformidad con lo que resuelva la institución aseguradora deben iniciar un procedimiento ante el mismo prestador o ante la propia CONDUSEF, lo que sin duda implica una doble carga.

## CONCLUSIONES

PRIMERA: De lo expuesto en el presente trabajo es posible afirmar que la nación, sin sujeción más que a sus intereses particulares, por medio de su representación, Congreso Constituyente, da origen al orden normativo superior al que se le atribuyen las características de fundamentalidad y supremacía en el que se contemplan, entre otras cosas, la creación del estado y sus órganos así como el conjunto de facultades y tareas que a éstos corresponden y los límites que correlativamente deben observar a fin que sus actos alcancen eficacia al encontrarse apegados a dicho ordenamiento.

SEGUNDA: De igual forma, al adminicular el contenido de los capítulos segundo y tercero es posible concluir que los límites a los que debe sujetarse la actuación de las autoridades automáticamente se traducen en una serie de facultades para los sujetos integrantes del Estado, mismas que se ejercen frente a éste por todos en cuyo favor se encuentran consagradas en el orden constitucional. Ahora, si bien es cierto que el estado tiene la obligación de respetar dichas prerrogativas, no menos lo es que éstas deben desarrollarse dentro del marco de legalidad establecido por el poder público para que su debido ejercicio no impida una existencia social adecuada y duradera.

TERCERA: De lo aquí sustentado es posible sustentar que una categoría de los derechos fundamentales que se encuentran contemplados en la Constitución Política de nuestro país es la que se refiere a la seguridad jurídica, misma que se traduce en una obligación a cargo de las autoridades de acatar todos y cada uno de los requisitos que fije dicho derecho para afectar de forma válida la esfera jurídica de los gobernados. Dentro de la referida categoría encontramos la de acceso a la justicia de forma expedita, por lo que si esto último significa sin requisitos o libre de trabas, sin duda alguna debe arribarse a que en nuestro país las autoridades tiene la obligación de

no realizar actos que impidan a los gobernados tener franco acceso a la impartición de justicia.

**CUARTA:** En mi consideración sin duda alguna de lo expuesto en el presente trabajo es posible afirmar que la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros constituye un logro para que éstos obtengan una mayor protección de sus intereses al eliminarse la multiplicidad de leyes y autoridades y la uniformidad de criterios y la obligatoriedad en el agotamiento de instancias conciliatorias que permitan a los Usuarios obtener documentos con fuerza probatoria a fin de utilizarlos en otras instancias. Sin embargo, al revisar los antecedentes de nuestro actual artículo 17 constitucional así como los motivos que llevaron a su reforma en el año de 1986, en ningún momento aparece como anhelo de esta nación el que a cambio de libremente acceso a la impartición de justicia se privilegien procedimientos alternativos a la solución de controversias, motivo que autoriza a sostener que el legislador ordinario contravino el artículo 17 de nuestro máximo ordenamiento al consagrar en la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros el texto de su artículo 65.

**QUINTA:** En congruencia, y en virtud que el deber de agotar la etapa conciliatoria contraviene el derecho subjetivo público de libre acceso a la justicia, considero firmemente que el numeral 65 de la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros debe ser objeto de reforma por parte del legislador, debiendo éste eliminar la carga referida en el punto anterior y quedar como opcional para el usuario acudir a la etapa conciliatoria

## BIBLIOGRAFIA

Arellano García Carlos, Teoría General del Proceso, México, Editorial Porrúa, cuarta edición, 472 p.p.

Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías individuales, México, Editorial Porrúa, vigésima séptima edición, 810 p.p.

Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., novena edición, 1068 p.p.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., trigésima tercera edición, 506 p.p.

García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A., cuadragésimo tercera edición, 444 p.p.

Garza García Cesar Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, México, editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., Serie Jurídica, primera edición, 406 p.p.

Ovalle Fabela José, Garantías Constitucionales del Proceso, México, editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., Serie Jurídica, quinta edición, p.p. 327.

Ovalle Fabela José, Teoría General del Proceso, México, editorial Oxford University Press Harla México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, cuarta edición, 351 p.p.

Rueda Ruiz Luis, El Contrato de Seguro, México, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, 1978, 295 p.p.

Sánchez Flores Octavio Guillermo de Jesús, La Institución del Seguro, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, 2000, 992 p.p.

Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., trigésima segunda edición, 653 p.p.

Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, México, Editorial Porrúa, 1° Edición.

Villoro Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A., segunda edición, 486 p.p.

### **HEMEROGRAFIA**

Mantilla Molina Roberto L., Sobre el Artículo 17 Constitucional, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo VIII, julio-diciembre de 1958. Nos. 31-32, pags. 141-160.

### **OBRAS DE CONSULTA GENERAL**

De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, décimo novena edición, 525 p.p.

Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, cuarta edición, tomos III, VII y VIII.

### **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. 128ª Edición.

Código de Comercio, editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., cuarta edición, Serie Jurídica.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ediciones Delma, tercera edición.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicación correspondiente al día lunes 18 de enero de 1999 del Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, publicación correspondiente al día jueves 5 de marzo de 1998 del Diario Oficial de la Federación.

### **OTROS**

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo ordinario, ejemplares correspondientes a las sesiones de los días 28 de diciembre de 1934 y 13 de diciembre de 1998

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo ordinario, ejemplar correspondiente a la sesión del día 19 de noviembre de 1998.

IUS 2000, Suprema Corte de Justicia de la Nación, febrero 2000.