

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS

María del Socorro RAZO ZAMORA

SUMARIO: I. Introducción. II. Garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17 constitucional. III. Análisis de la fracción I del artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Inconstitucionalidad de la obligatoriedad del procedimiento conciliatorio previsto en el mismo. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pone de manifiesto la existencia de preceptos legales (normas jurídicas secundarias) que contravienen alguna de las garantías consagradas en nuestra Constitución, en el caso concreto, el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en su fracción I, el cual vulnera la garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17 constitucional.

Lo anterior con base en los criterios que en relación al tema materia de este estudio, han sido aprobados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el 23 de junio de 1997.

II. GARANTÍA DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL

Las garantías integran una relación constitucional, que en un extremo tiene al Estado en general y particularmente a todos y cada uno de sus

órganos de gobierno, y en el otro extremo están todas y cada una de las personas que se encuentran en el territorio nacional y que por su sola condición humana son los titulares de dichas garantías; esa relación, según el jurista Luis Bazdresch, “obliga únicamente a las autoridades, pues les impone en el ejercicio de sus facultades las restricciones que propiamente componen las garantías, en tanto que las personas no necesitan dar ni hacer nada para disfrutar plenamente de dichas garantías, dentro del marco de los respectivos preceptos constitucionales”.¹

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *Las garantías individuales*, hace referencia a lo afirmado por Hans Kelsen en cuanto a las garantías de la Constitución, las que este último identifica con los medios o procedimientos para asegurar el imperio de la ley fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir, para “garantizar el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido”.²

En este sentido, el artículo 17 de nuestra ley fundamental contiene garantías que se denominan de seguridad jurídica, entre otras, la consistente en que: “Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley”.

Al respecto, en su obra en cita, Ignacio Burgoa agrega que:

La garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales.³

Así pues, el artículo 17 constitucional establece textualmente lo siguiente:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.— Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para im-

1 Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales*, 1a. reimp., México, Trillas, 1992, p. 19.

2 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 4a. ed., México, Porrúa, 1965, pp. 160 y 161.

3 *Ibidem*, p. 548.

partirla 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 apisionado por deudas de carácter puramente civil.

El derecho fundamental contenido en el artículo 17 de la Constitución federal, adicionado por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, fue garantizado por el constituyente a fin de que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia, ya que *las contiendas que surgen entre los gobernados necesariamente deben ser dirimidas por un órgano del Estado facultado para ello*, ante la imposibilidad de que los particulares se hagan justicia por sí mismos; *este mandato constitucional no admite el que, previamente a la solución que se deba dar a las controversias, los gobernados deban acudir necesariamente a instancias conciliatorias*; por ello, si un ordenamiento secundario limita esta garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido, ya que el derecho a la justicia, que se consigna en éste, no debe ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga.

La reserva de ley, en virtud de la cual el precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esa reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional.

En esa virtud, si un ordenamiento secundario establece condiciones para hacer valer el derecho a la justicia, el legislador, en ejercicio de las facultades delegadas, estaría obstaculizando los fines que persigue el precepto constitucional.

III. ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGATORIEDAD DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO PREVISTO EN EL MISMO

El artículo 136, fracción I, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que se refiere al procedimiento conciliatorio en caso de existir una reclamación contra una institución o sociedad mutualista de seguros y a los efectos y consecuencias por no agotar el procedimiento conciliatorio, a la letra dice.

Artículo 136. En materia jurisdiccional:— I. 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 Bancaria y de seguros se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere la fracción I del artículo anterior.— En cualquier momento en que aparezca que no se agotó el procedimiento conciliatorio, deberá sobreseerse la instancia e imponer al actor las costas originadas por el procedimiento.— La omisión del procedimiento conciliatorio en la vía administrativa constituye, además, una excepción dilatoria que puede interponerse por la empresa de seguros demandada.

El artículo 17 de la Constitución federal establece, por una parte, la prohibición al particular de hacerse justicia por sí mismo y, por otra, el derecho de que a toda persona se le administre justicia por los tribunales en los plazos y términos que fijen las leyes. En cambio, el artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece la obligatoriedad de un procedimiento conciliatorio previo al ejercicio de las acciones ante la autoridad judicial, con lo que condiciona indebidamente el ejercicio de la garantía de acceso a la jurisdicción, la cual no exige como requisito ineludible que previamente al acto de pedir justicia, quienes requieran de este servicio, deban expresar sus diferencias ante un órgano de distinta naturaleza al judicial, con miras a lograr una amigable composición o a celebrar un compromiso arbitral. Estos procedimientos de resolución alterna de controversias entre partes, no son negativos ni constituyen perjuicio alguno, por el contrario, constituyen una vía más expedita para los interesados y aligeran las cargas de trabajo de la potestad común; es decir, “son métodos complementarios y auxiliares de la administración de justicia”,⁴ por lo

⁴ Herrera Trejo, Sergio, *La mediación en México*, México, FUNDAp, 2001, colección Derecho, Administración y Política, p. 19.

que, en muchos casos, estos mecanismos resultan convenientes para el mejor cumplimiento del artículo 17 constitucional.

No obstante, lo que es indebido es lo obligatorio de ese procedimiento conciliatorio, dado que con ello se atenta contra la garantía de justicia pronta y expedita otorgada por el artículo 17 constitucional, pues se obliga al asegurado a seguir una instancia que, si no le favorece, le dilata en forma innecesaria la ejecución del seguro.

En efecto el mencionado artículo de la ley secundaria establece que en caso de reclamación contra una institución o sociedad mutualista, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; en concreto, prevé que los tribunales no deberán dar entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros si el actor no afirma, bajo protesta de decir verdad, que ante la citada comisión se agotó el procedimiento conciliatorio, y que, en caso de no haberlo agotado, se sancione con el sobreseimiento de la instancia y la imposición al demandante del pago de las costas originadas por el procedimiento.

El citado precepto 136 conculca el texto del artículo 17 constitucional porque al establecer que no se dará entrada a una demanda si previamente no se agota el procedimiento conciliatorio ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, implica una limitación a la citada garantía individual y subordina la actividad o funcionamiento de los tribunales jurisdiccionales a que previamente se acuda ante dicha Comisión, que es un órgano administrativo y que, por ende, no ejerce funciones jurisdiccionales; con esta exigencia que restringe el acceso a los tribunales a aquellos accionantes que están en posesión de una pretensión válida en contra de una institución o sociedad mutualista de seguros, exigiéndoles que agoten un procedimiento de conciliación ante la autoridad administrativa e imponiendo al actor la sanción adicional de pagar las costas del juicio si no actúa en los términos previstos en el artículo impugnado, con lo cual ese numeral obstaculiza que se administre justicia.

El anterior tema fue abordado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 23 de junio de 1997, que dio origen al criterio vertido en la tesis P. CXII/97, consultable en la página 15 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VI, julio de 1997, aprobada en dicha sesión y que a la letra dice:

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

ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Ahora bien, este mandato constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menudado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además debe considerarse que la reserva de la ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esta reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional; por tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido.

Así como al criterio contenido en la tesis P. CXIII/97, que aparece publicada en la página 18 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VI, julio de 1997, cuyo texto dice:

SEGUROS, INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE. LA FRACCIÓN I DEL ARTICULO 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 admi-

nistración 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 le 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.

IV. CONCLUSIÓN

De lo expuesto se concluye la inconstitucionalidad del artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, debiendo hacerse hincapié en que *se estima inconstitucional no el procedimiento conciliatorio, sino la obligatoriedad del mismo previamente a acudir a los tribunales judiciales*, lo cual vulnera el artículo 17 constitucional, porque se impide la impartición de la justicia pronta y expedita, ya que si no se produce la conciliación, se estará en aptitud de acudir a los tribunales después de varios meses de haberse suscitado el conflicto.

Sin que resulte inadvertido que el artículo 17 constitucional no prohíbe de manera alguna el arreglo extrajudicial, y que incluso las leyes civiles regulan la transacción como el conjunto de contraprestaciones que se otorgan las partes, en forma recíproca, para dar por concluida una controversia llevada ante los tribunales; sin embargo, lo que se propone a la luz de los criterios jurisprudenciales transcritos, es que este procedimiento conciliatorio deba ser optativo, cuando la voluntad de las partes procure ese arreglo, y no obligatorio, pues todos los ciudadanos tienen derecho a que se les imparta justicia sin obstáculos de ninguna especie.

V. BIBLIOGRAFÍA

BAZDRESCH, Luis, *Garantías constitucionales*, 1a. reimp., México, Trillas, 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 4a. ed., México, Porrúa, 1965.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SISTA, 2004.

HERRERA TREJO, Sergio, *La mediación en México*, México, FUNDAP, 2001, colección Derecho, Administración y Política.

KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho. Introducción a la problemática científica del derecho*, 2a. ed., México, Editora Nacional, 1981.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Legislación de Seguros y Fianzas, México, SISTA, 2003.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. VI, julio de 1997.