

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN  
2312/2017  
QUEJOSA Y RECURRENTE: SE  
DUEÑO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE  
CAPITAL VARIABLE, SOCIEDAD  
FINANCIERA DE OBJETO  
MÚLTIPLE ENTIDAD NO  
REGULADA**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE**

Ciudad de México.<sup>1</sup> Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día

**V I S T O S**, para resolver los autos del amparo directo en revisión 2312/2017, interpuesto por Se Dueño, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidad No Regulada, en contra de la resolución dictada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el diez de febrero de dos mil diecisiete, dentro del juicio de amparo directo \*\*\*\*\*; y,

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO.- Antecedentes del acto reclamado.**

1.- Mediante memorando \*\*\*\*\* de veintiuno de febrero de dos mil catorce, la Directora de Verificación, Control Normativo y Unidades Especializadas de la Dirección General de Dictaminación y Supervisión de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, remitió al Director de Arbitraje y

---

<sup>1</sup> En atención a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Cuarto Transitorio del Decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades que se citen, en razón de que en términos del artículo Trigésimo Primero Transitorio del Decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, éstas conservarán sus denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

Sanciones de dicha dependencia diversos expedientes de instituciones financieras que incumplieron con el envío a la citada Comisión Nacional, del cuarto informe trimestral de consultas y reclamaciones de dos mil trece, entre ellas, la empresa quejosa (aquí recurrente).

2.- Por oficio \*\*\*\*\* de veinticinco de abril de dos mil catorce, el Director de Arbitraje y Sanciones de la Dirección General de Servicios Legales de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, notificó a la empresa quejosa<sup>2</sup> el **incumplimiento a la obligación contenida en el artículo 50 Bis, fracción V, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**, debido a que no presentó el cuarto informe trimestral de consultas y reclamaciones conforme al programa oficial de entrega-recepción de los informes trimestrales que se dio a conocer mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de marzo de dos mil nueve, por lo que se le concedió un término de diez días para manifestar lo que a su derecho conviniese, apercibiéndole que en caso de no desvirtuar las irregularidades, se le impondría una multa en términos de lo previsto en el artículo 96 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

3.- Con motivo del requerimiento, mediante escrito de diecinueve de mayo de dos mil quince, la empresa quejosa presentó el informe requerido, solicitando se le tuviera como incumplimiento extemporáneo.

4.- Sustanciado el procedimiento, mediante oficio \*\*\*\*\* de dieciocho de abril de dos mil dieciséis, dictado en el expediente administrativo \*\*\*\*\*, el Director de Sanciones a Instituciones Financieras, en suplencia por ausencia del Director General de

---

<sup>2</sup> Aquí recurrente.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

Arbitraje y Sanciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, resolvió imponer a la quejosa una multa de **quinientos días** de salario mínimo general diario vigente al momento de cometerse la infracción, equivalente a la cantidad de \$33,645.00 (treinta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional).

Lo anterior, por incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 50 Bis, fracción V, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (fojas 84 a 88 del juicio contencioso).

**5.-** Inconforme con la anterior determinación, la quejosa, aquí recurrente, promovió juicio contencioso, el cual, previa sustanciación, fue resuelto por la Magistrada Instructora de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el dieciocho de agosto de dos mil dieciséis, en el sentido de **reconocer la validez** de la resolución impugnada.

**SEGUNDO.- Juicio de Amparo Directo 796/2016.** Por escrito presentado el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis,<sup>3</sup> Se Dueño, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidad No Regulada, por conducto de su representante legal, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las siguiente autoridad y acto:

**A).- Autoridad responsable:** Magistrada Instructora de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**B).- Acto reclamado:** Sentencia de dieciocho de agosto de dos mil dieciséis.

---

<sup>3</sup> Juicio de amparo directo \*\*\*\*\*/2016-1. Foja 3.

**C).- Tercero interesado:** Director General de Arbitraje y Sanciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Conoció de la demanda de amparo el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, misma que por acuerdo de presidencia de diez de octubre de dos mil dieciséis<sup>4</sup> fue admitida, quedando registrada con el número \*\*\*\*\*.

Seguidos los trámites de ley, el diez de febrero de dos mil diecisiete, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia, en la que determinó **negar** el amparo y protección de la Justicia Federal a Se Dueño, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidad No Regulada.

**TERCERO.- Interposición y trámite del recurso de revisión.** Inconforme con la resolución anterior, por escrito presentado el cuatro de abril de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, y recibido el día cinco siguiente por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, mismo que por acuerdo de seis de abril de la citada anualidad,<sup>6</sup> se ordenó remitir a este Máximo Tribunal.

**CUARTO.- Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de once de abril de dos mil diecisiete,<sup>7</sup> el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite el recurso de revisión registrándolo con el número 2312/2017, al advertir que en la demanda de amparo se planteó la

---

<sup>4</sup> *Ibídem.* Foja 40

<sup>5</sup> *Ibídem.* Foja 106

<sup>6</sup> *ibídem.* Foja 161.

<sup>7</sup> Cuaderno del Amparo Directo en Revisión 2312/2017. Fojas 60-64.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

inconstitucionalidad de los artículos 50 Bis, fracción V y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en relación con el tema: ***“Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Los artículos 50 Bis, fracción V y 94 de la ley relativa, al no establecer de manera precisa la conducta sobre la cual recae la sanción que prevé, violan los principios de tipicidad y reserva de ley”***.

Asimismo, se ordenó turnar el asunto para su estudio, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y, enviar los autos a la Sala de su adscripción, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación respectivo.

### **QUINTO.- Interposición del recurso de revisión adhesivo.**

Mediante escrito presentado el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete,<sup>8</sup> **\*\*\*\*\***, en su carácter de Titular de la Dirección de Sanciones a Instituciones Financieras de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en suplencia por ausencia del Director General de Arbitraje y Sanciones, interpuso recurso de revisión adhesivo.

**SEXTO.- Avocamiento y admisión del recurso de revisión adhesivo.** Por acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete,<sup>9</sup> la Presidenta de la Primera Sala, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto; asimismo, tuvo por interpuesta la revisión adhesiva; y, finalmente, ordenó enviar los autos a la ponencia respectiva, a fin de que formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él, a esta Primera Sala.

---

<sup>8</sup> *Ibidem.* Foja 83.

<sup>9</sup> *Ibidem.* Foja 84.

## **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo en vigor; 21, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos Primero y Tercero, en relación con el Segundo, fracción III del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece.

Lo anterior, en virtud de que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, en el que se alegó la inconstitucionalidad de los artículos 50 Bis, fracción V y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

**SEGUNDO. Oportunidad.** Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición del recurso de revisión fue oportuna.

Así las cosas, se estima que el recurso de revisión promovido por la parte quejosa fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 86<sup>10</sup> de la Ley de Amparo, en atención a lo siguiente:

- La sentencia recurrida se dictó el diez de febrero de dos mil diecisiete y, se notificó personalmente al quejoso por conducto de su autorizado, el día **diecisiete de marzo de dos mil diecisiete**.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> “**Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida. La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación”.

<sup>11</sup> Cuaderno del juicio de amparo \*\*\*\*\*/2016. Foja 100.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

- La notificación surtió efectos el día hábil siguiente; esto es, el **veintidós de marzo de ese mismo año.**
- Así, el plazo de diez días hábiles para interponer el recurso de revisión a que hace referencia el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del **veintitrés de marzo al cinco de abril de dos mil diecisiete.**
- Lo anterior, descontando de dicho cómputo los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de marzo, así como uno y dos de abril por corresponder a sábados y domingos, y resultar inhábiles.<sup>12</sup>
- De igual forma, se descuenta del cómputo el día veinte de marzo por suspensión de labores y el veintiuno de marzo por también resultar inhábil en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.<sup>13</sup>

Por tanto, si el recurso de revisión fue interpuesto por la parte quejosa el día **cuatro de abril**, es evidente que el mismo fue presentado en tiempo.

En lo que corresponde a la revisión adhesiva, el acuerdo de once de abril por medio del cual fue admitida la revisión principal, se notificó por oficio a la autoridad que tiene el carácter de tercero interesada, el día **diez de mayo de dos mil diecisiete**, por lo que de conformidad con lo señalado por el artículo 31 de la Ley de Amparo, la misma surtió efectos el mismo día; y por tanto, el plazo para la interposición del medio de impugnación, corrió del día **once al veinticuatro de**

---

<sup>12</sup> De conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

<sup>13</sup> El día veintiuno de marzo se considero inhábil pero laborable, toda vez que el día de descanso correspondiente a esta fecha, se traslado al veinte de marzo.

**mayo de dos mil diecisiete**, sin contar los días trece, catorce, veinte y veintiuno de mayo por corresponder a sábados y domingos<sup>14</sup>.

En tales condiciones, si el recurso de revisión adhesiva se interpuso el **diecisiete de mayo de dos mil diecisiete**, es evidente que el mismo también resulta oportuno.

**TERCERO.- Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A continuación, se resumen y citan los aspectos destacables de la demanda de amparo, de la resolución impugnada y de los recursos de revisión interpuestos:

### **3.1.- CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**

#### **Primer concepto de violación. Omisión de estudio.**

- Se expresó que la Sala Fiscal **omitió pronunciarse respecto de diversos argumentos** esgrimidos en su demanda de nulidad.
- Planteó que se violó en su perjuicio el principio de congruencia, pues la responsable omitió el estudio de los argumentos desglosados en su “*concepto de impugnación segundo*” formulado en la demanda inicial, mismos que versaron sobre la **inconstitucionalidad y la aplicación de un control difuso respecto de los artículos 50 bis y 94** de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en concatenación con los Principios de tipicidad y reserva de ley, así como la **ilegal aplicación de un tipo administrativo en blanco**.
- Argumentó que el tipo administrativo descrito en el artículo 94 de la referida ley, así como el acuerdo que establece las

---

<sup>14</sup> Inhábiles de conformidad a lo señalado por el artículo 19 de la Ley de Amparo.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

fechas en que las Unidades Especializadas de las Instituciones Financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros los informes trimestrales, es inconstitucional y no debe ser aplicado en su perjuicio.

- Alegó que la Sala responsable no ejerció el control difuso de constitucionalidad solicitado, ni tampoco existió pronunciamiento respecto de la aplicación ilegal e inconstitucional de un tipo en blanco en relación al principio de tipicidad.
- Añadió que la responsable debió inaplicar los artículos citados al reconocer implícitamente la violación al principio de tipicidad y reserva de ley planteado y sobre el cual omitió pronunciarse, sin señalar por qué omitió hacer el control difuso de constitucionalidad solicitado desde la demanda inicial.
- Refirió que la responsable violenta en su perjuicio el principio de congruencia y seguridad jurídica, pues su resolución deviene incongruente, ya que desde su perspectiva, resulta inconcebible la existencia del principio de legalidad en materia de sanciones, sin que resulten aplicables los principios de tipicidad y reserva de ley.
- Afirmó que la responsable violentó en su perjuicio el principio de congruencia y exhaustividad al omitir pronunciarse respecto de la aplicabilidad del principio de reserva de ley en términos de la jurisprudencia P./J. 100/2006, y respecto de la aplicabilidad de los criterios tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los

artículos 50 bis y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

- Añadió que es obligación de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pronunciarse sobre la aplicabilidad o no de una jurisprudencia o criterio aislado hecho valer por las partes.
- Apuntó que la sanción es ilegal, pues no se tiene la finalidad de ser de interés público, violentando el artículo 3 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Segundo concepto de violación. Inconstitucionalidad de los artículos 50 bis y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.**

- La accionante del amparo expresó que la responsable, en contravención a los principios de congruencia y exhaustividad, omitió pronunciarse en relación con el segundo concepto de impugnación, en donde planteó temas de inconstitucionalidad y aplicación de un control difuso respecto de los artículos 50 Bis, fracción V y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, por no respetar los principios de tipicidad y reserva de ley, en cuanto a la aplicación de un tipo administrativo en blanco.
- Expuso que nada se resolvió sobre la inconstitucionalidad de los preceptos bajo un control difuso de constitucionalidad, sin que sea suficiente lo señalado en la sentencia en torno a la supuesta inaplicabilidad de los principios penales en materia administrativa, puesto que lo planteado fue la inconstitucionalidad de las normas por el tipo administrativo en blanco que prevén, respecto de lo

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

cual, no se efectuó pronunciamiento, aunado a que la responsable no indicó por qué no ejerció un control difuso de la constitucionalidad de las normas para inaplicarlas.

- Argumentó que lo resuelto por la responsable al indicar que en materia administrativa sólo puede regir el principio de tipicidad y en casos excepcionales el de reserva de ley, le causa total agravio, porque sobre ese aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que el principio de tipicidad, junto con el de reserva de ley, integran el núcleo del principio de legalidad dentro del derecho administrativo sancionador, siendo que la Sala tampoco expuso razones para no tomar en cuenta el criterio del Alto Tribunal.
- De igual manera, planteó que se omitió examinar el tercer concepto de impugnación, en el que se expuso que la sanción prevista en el artículo 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, es amplia y vaga, por no existir certidumbre en la que prevé la conducta del momento cierto en que nace la obligación cuya omisión se pretende sancionar, pues para ello debe acudirse a reglas de carácter general, como el Acuerdo que establece las fechas en que las Unidades Especializadas de las Instituciones Financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros los informes trimestrales, lo que significa que se complementa el tipo administrativo en una norma que no es ley formalmente y cuya conducta

se pretende sancionar, violando el principio de reserva de ley.

- En otro apartado, refirió que los artículos 50 Bis, fracción V y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros son inconstitucionales, al violar los principios fundamentales contenidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, en relación con los principios de tipicidad y reserva de ley, ya que permiten que se imponga al gobernado una sanción sin que exista un plazo establecido en la ley para el cumplimiento de la obligación que se pretende sancionar.
- Señaló que si la ley no prevé el plazo o fecha en que se debe dar cumplimiento a la presentación de los informes trimestrales, pues se remite a una norma que no tiene el carácter de ley en sentido formal, es por lo que se aplica un tipo administrativo en blanco y, que por tanto, la sanción que se prevé en el diverso numeral 94 de la ley es genérica y no aplicable exactamente a la conducta sancionada.
- Expresó que aun cuando se trata de un asunto en materia administrativa, lo cierto es que dentro del derecho administrativo sancionador rige el principio de tipicidad, tradicional en materia penal, pero que comparten el mismo origen, al ser ambos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 100/2006; asimismo, que en torno a que los tipos de conducta deben establecerse en una ley en sentido formal y material, debe tenerse en cuenta el diverso criterio P./J. 33/2009.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

- Por ello, señaló que en términos del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de título y subtítulo: *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN”*, es posible extraer los principios penales dentro del ámbito administrativo sancionador, debiéndose analizar en qué nivel o ámbito administrativo se encuentre, el cual, en su opinión, es el de nivel más estricto, que exige observar el principio de reserva de ley, mismo que sostiene se viola en el caso, en la medida que la descripción de la conducta prevista en la norma formal y material, es tan vaga y poco clara al momento de definir el plazo en que se debe cumplir con la obligación de dar el aviso trimestral a la autoridad, porque para ello se tiene que acudir al *“Acuerdo por el que se establecen las fechas en que las Unidades Especializadas de Instituciones Financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección de los Usuarios de Servicios Financieros los Informes Trimestrales de Consultas y Reclamaciones”*, el cual, al tratarse de un acto administrativo de carácter general, carece de la calidad de una ley formal.
- Sostuvo que debe concluirse que los artículos 50 Bis y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros resultan inconstitucionales por prever un **tipo administrativo en blanco**, en la medida que en la ley formal no se prevé el plazo para dar cumplimiento a la obligación que pretende ser sancionada, sino en un Acuerdo que no tiene el carácter de ley formal, lo cual violenta los **principios de reserva de ley y tipicidad** contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

### 3.2.- Consideraciones del tribunal colegiado.

**Estudio del tribunal colegiado, respecto a los argumentos de constitucionalidad.** El órgano colegiado, advirtió que los argumentos de inconstitucionalidad resultaban **infundados**, apoyándose, en las siguientes consideraciones:

*“Para evidenciar lo expuesto, debe tenerse en cuenta que la quejosa basa la inconstitucionalidad de las normas, en el hecho de que los artículos 50 Bis y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, prevén y sancionan un “tipo administrativo en blanco”, en la medida que en la ley no se prevé el plazo para dar cumplimiento a la obligación de presentar los informes trimestrales con la que pretende ser sancionada, sino que ese plazo se contempla en un Acuerdo que no tiene el carácter de ley formal, lo cual violenta los principios de reserva de ley y tipicidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, que en su opinión, deben observarse a cabalidad en el ámbito del derecho administrativo en el que ella se encuentra, como sucede con el criterio tradicional que opera en materia penal.*

*Lo anterior, pues considera que los tipos penales en blanco se han considerado inconstitucionales, cuando la integración de la conducta delictiva debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias que no son formalmente leyes, como afirma, sucede en el caso.*

*Sin embargo, esos aspectos, relacionados a cómo opera el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador y sus dos subprincipios de reserva de ley y tipicidad, han sido objeto de estudio por parte del Máximo intérprete de la Constitución, y en la actualidad, **rige el criterio en torno a que ese principio debe modularse en atención a los distintos ámbitos del derecho administrativo sancionador**, ya que no opera de igual manera que en materia penal.*

*Lo anterior fue explicado por el Supremo Tribunal al resolver el amparo directo en revisión **3508/2013**, en cuyas consideraciones sostuvo que en la actualidad, se preserva el criterio original según el cual el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que es cierto que tiene aplicación el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar (reserva de ley) esta categoría de normas punitivas, pero además sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.*

*Sin embargo, al explorar las particularidades de los distintos sectores del derecho administrativo sancionador, determinó que ese criterio inicial no implicaba cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa, ya que el fin perseguido por el criterio no es excluir a ésta del*

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

*desarrollo de ese ámbito de derecho, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad, consistente en proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.*

*Por ello, señaló que la evolución del criterio ha respondido a la preocupación de hacer explícito el fin al servicio del que se encuentra el principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional, esto es, garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: la primera, relativa a permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y, la segunda, proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.*

*Sin embargo, también agregó que a esa teleología del principio de legalidad, debía sumarse la exigencia constitucional de preservar la reserva legislativa del marco regulatorio que asegura que sea el proceso democrático el que controle la política punitiva en materia administrativa. **Ese principio democrático, de reserva de ley —indicó— ha evolucionado al grado de permitir al legislador habilitar la participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes que, sin embargo, no podrían ser desarrollados óptimamente en el proceso legislativo a costa de resultar obsoleta o ineficaz para responder a las necesidades regulativas de sectores especializados, por lo que el principio de reserva de ley, que exige que la toma de decisiones públicas resida en la ley, tratándose de ciertos temas regulatorios, permite al legislador preservar su control democrático mediante la delegación de acotadas facultades de creación normativa a órganos administrativos, siempre y cuando se compruebe la existencia de esa voluntad legislativa de delegación y se actúe sobre la base de los lineamientos de política legislativa establecida en la ley.***

*De ahí que el grado de exigencia del principio de legalidad sobre las leyes que pretendan contemplar una conducta infractora y una sanción, responde a un criterio finalista que obliga al órgano de control constitucional utilizar un parámetro material y cualitativo, más que formal y cuantitativo, pues el ejercicio de escrutinio constitucional no debe limitarse a verificar si el grado de detalle cuantitativo del esquema sancionatorio es suficiente, al regularse exhaustivamente una conducta y una sanción en una sola norma legal, validando su constitucionalidad sólo si se verifica este requisito de “condensación normativa”, **sino que los jueces constitucionales deben proceder a realizar una evaluación más integral del esquema legal que inaugura, para salvaguardar los principios constitucionales en juego, lo que implica que deben constatar si ese esquema legal establece una predeterminación inteligible de la conducta infractora, lo que no exige una concentración normativa autosuficiente en una sola norma legal, sino de una regulación suficiente que, como técnica legislativa, admite la integración de las obligaciones cuyo***

*incumplimiento se sanciona de una pluralidad de normas, pues lo relevante es satisfacer el estándar de previsibilidad a que tienen derechos los ciudadanos y proscribir la arbitrariedad de la autoridad, en el contexto de una regulación controlable por el legislador democrático que no cancela la participación de la autoridad administrativa.*

*La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, explicó que el principio de legalidad —y sus dos sub-principios de reserva de ley y de tipicidad— **no pueden tener un idéntico grado de exigencia en todos los ámbitos del derecho administrativo sancionador**, sino que debe adaptarse al contexto jurídico en que cobre aplicación, en otras palabras, el principio constitucional modula su grado de exigencia dependiendo si la función del Estado es de fiscalización, vigilancia o equivalente (Estado policía) o si el Estado desempeña una función de planificación o regulación de ciertos sectores, en términos generales, del mercado o de una actividad social para la realización de ciertos fines de interés público (Estado regulador), para lo cual se establece un **esquema regulatorio general**, dentro del que la rama sancionadora es un instrumento más al servicio de esos fines regulatorios.*

*Puntualizó que al menos existen cinco ramas del derecho administrativo sancionador, consistentes en: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal, 3) las sanciones administrativas en materia electoral, 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado, y 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental), siendo en los incisos 4) y 5), donde se proyecta centralmente el Estado regulador; sin embargo, estableció que también es posible encontrar rasgos del mismo modelo en los otros incisos, aunque en menor grado.*

*A fin de demostrar la forma en que la jurisprudencia ha explorado distintos ámbitos del derecho administrativo sancionador y cómo ha encontrado distintos balances en la **modulación del principio de legalidad dependiendo del contexto**, analizó cada uno de esos ámbitos, con el fin de comprobar la exigencia intrínseca de modulación que presenta el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador en cada ámbito que lo integra.*

*De manera particular, al examinar los incisos 4 y 5 referidos anteriormente, expresó que respecto de las **sanciones impuestas por el Estado Regulador**, existe un ámbito diferenciado, en donde el Estado vigila la desviación de la conducta prescrita jurídicamente no sólo en su calidad de Estado policía o vigilante, limitado a sancionar la desviación de la conducta, sino en su papel de Estado regulador, es decir, en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de*

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

*actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines, que no se podrían cumplir si se dejarán en manos del libre intercambio de las personas, a quienes, por tanto, no se les concibe como sujetos pasivo de una potestad coactiva, sino como sujetos participantes y activos de un cierto sector o mercado regulado.*

*Así, en el derecho administrativo sancionador inserto en el modelo de Estado Regulator, el principio de legalidad está llamado a tener propios puntos de óptima exigencia de acuerdo a ese contexto, como lo ha sustentado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que los participantes de los mercados regulados tienen derecho al principio de legalidad que exige que las conductas infractoras y las sanciones correspondientes otorguen seguridad jurídica y se limiten las facultades de apreciación, como se sostuvo en el criterio de rubro: “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL NO ESPECIFICAR LA CONDUCTA SOBRE LA CUAL RECAERÁ LA SANCIÓN QUE PREVÉ, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.*

*No obstante, destacó que las sanciones del Estado regulador presupone un contexto diferenciado, en el que los particulares se ubican como sujetos activos y participantes de ciertos mercados, o como prestadores de un servicio concesionado o permisionarios para la explotación de un cierto bien público, por lo que su conducta está regulada por un cuerpo de normas, que si bien tiene como marco una ley que establece las líneas regulativas principales, también se integra por una pluralidad de instrumentos normativos, como son reglamentos, normas oficiales mexicanas u otras normas de naturaleza administrativa, que son requeridas por la regulación especializada técnica y flexible para la realización de ciertos fines de política públicas, establecidos en la Constitución o en las leyes, las que, en contrapartida, se han de desarrollar por órganos administrativos igualmente especializados y técnicos.*

*De modo que los dos sub-principios tienen los siguientes ámbitos de aplicación:*

***El principio de reserva de ley exige que la parte esencial de la conducta infractora se encuentre formulada en la ley,*** aunque puede delegar en los reglamentos y normas administrativas la configuración de obligaciones, cuyo incumplimiento se prevea como conducta infractora en el precepto legal, con la condición que esas obligaciones guarden una relación racional con lo establecido en la ley y no tengan un desarrollo autónomo desvinculado de lo establecido legalmente, cuya justificación, complementaria, pueda trazarse a la naturaleza técnica y especializada de la norma administrativa — por el procedimiento y órganos que participan—, pues la reserva de ley exige como mínimo que el control normativo quede en

*manos del legislador democrático, pero no que él regule todas las cuestiones técnicas de una cuestión compleja.*

*Lo anterior —señaló— implica que son admisibles constitucionalmente las normas legales que establecen como conducta infractora el incumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley y en los reglamentos o fuentes administrativas legalmente vinculantes. Sin embargo, si las obligaciones infraconstitucionales de naturaleza administrativa no guardan una relación racional con lo establecido en la ley, sino que contienen un desarrollo normativo incompatible con lo previsto por el legislador, o bien, se trate de normas administrativas que no encuentren alguna justificación en alguna racionalidad técnica y de especialización, los jueces constitucionales deberán declararlas inconstitucionales por violar el principio de reserva de ley, por sobrepasar los límites del modelo de estado regulador admisible constitucionalmente.*

*El **principio de tipicidad** exige que, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la conducta que es condición de la sanción se contenga en una predeterminación inteligible, la que debe ser individualizable de manera precisa, de tal forma que permita a las personas la previsibilidad de las conductas y evite la arbitrariedad de la autoridad. Sin embargo, derivado de lo anterior, precisó que **no es una exigencia constitucional que la conducta infractora esté prevista de forma completa en una norma, sino que es admisible que se establezca como conducta infractora el incumplimiento a obligaciones previstas en otras partes de la ley o en reglamentos derivados de esas leyes u otras normas administrativas, siempre que exista la relación racional con la misma**, y pueda predicarse de su contenido una certeza suficiente.*

*Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al examinar las **sanciones administrativas establecidas por el Estado en el resto de casos** (categoría residual), en la que se ubica el resto de casos de regulación administrativa, indicó que con la evolución de las necesidades de convivencia social y la adaptación del entendimiento de lo exigido por el interés público, el legislador, en ejercicio de sus facultades legislativas, despliega facultades regulatorias en distintos ámbitos de la realidad, cuyos contextos de regulación, en parte, guardan alguna semejanza con aquellos propios del Estado regulador, pues la regulación pretende superar los inconvenientes de dejar en manos del libre intercambio de los particulares la consecución de ciertos fines, o bien, se pretende superar ciertas fallas de mercados, aunque se trate de sectores en donde los sujetos regulados no necesariamente participan como actores activos de un mercado, sino que, independientemente de su voluntad para participar en un cierto sector, son sujetos cuya conducta se estima relevante para la consecución de un cierto fin público valioso, por lo que en esta categoría también se pueden presentar rasgos del Estado policía, pero que se trata de supuestos de regulación híbridos.*

*A nivel federal, destacó algunos ejemplos centrales conforme a lo señalado en el artículo 73, fracciones X, XVI, XVII, XXIX-G,*

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

XXIX-K, que establece un reparto plural de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materias de hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, sorteos, **intermediación y servicios financieros**, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo, entre otros.

Indicó que en todas esas materias, se ha reconocido la facultad legislativa de establecer regímenes regulatorios complejos, con distintos contenidos normativos, en los que se pueden incluir esquemas de sanciones que han de exigir la modulación del principio de legalidad de acuerdo a sus fines constitucionales, en la forma en que la jurisprudencia explore los distintos casos.

Por lo que, ante las áreas diferenciadas que tiene el derecho administrativo sancionador, con finalidades distintas, en cada uno de ellos se aprecia un grado distinto de modulación del principio de legalidad, atendiendo a las finalidades constitucionales a que sirven cada uno de esos ámbitos, configuración que se termina determinando por el balance de los valores constitucionales en juego, observándose el balance de los principios propios del Estado Regulador, que sostiene que el punto óptimo de modulación del principio de legalidad en el interior de dicho modelo de Estado **es uno menos exigente al aplicable en la materia penal.**

Explicó que la concurrencia de los principios democrático, a que sirve el sub-principio de reserva de ley y el principio de eficiencia, exigido por el fin de planificación o regulación de área especializadas, justifica la existencia de leyes que, cuando menos, establezcan los marcos generales de regulación de un cierto sector, en los que se pueden incluir mandatos delegatorios a órganos especializados, algunas veces autónomos constitucionales, otras veces, insertos en la administración pública con cierta autonomía de gestión, o incluso, simplemente a la fuente reglamentaria, para que, a la luz de las pautas contenidas en las leyes, se emitan normas infra-legales para regular ciertas cuestiones de complejidad técnica en la medida que sea necesario para adaptar y no hacer obsoleto el esquema legal, lo cual se estima indispensable para lograr la realización del fin planificador o de rectoría económica.

De esa manera, estableció que no es inconstitucional que existan preceptos legales que establezcan tipos de sanción administrativa, en los que la conducta típica se integre con normas de fuentes infralegales, siempre que esa regulación, vista integralmente, conforme una predeterminación cierta de la conducta debida que impide la arbitrariedad de la autoridad aplicadora y el legislador conserve el control de la política pública, al regular los lineamientos generales en la ley de la materia.

En relación con los **tipos administrativos en blanco en el derecho administrativo sancionador**, destacó que si bien esa Primera Sala ha establecido que la razón de la

*inconstitucionalidad de los tipos penales en blanco es que vulneran el principio de legalidad, que “requiere que las leyes penales provengan del órgano legislativo y describan con claridad y precisión la conducta delictiva y las sanciones correspondientes, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, por lo que es indispensable que tanto los delitos como las sanciones estén previstos en una ley en sentido formal y material, con lo cual se proscriben las denominadas normas penales en blanco o de renvío, que remiten a un reglamento emitido por el Poder Ejecutivo para conocer el núcleo esencial de la prohibición”, lo cierto era que esa conclusión, no se podía transportar al derecho administrativo sancionador, pues **la remisión a fuentes infra-legales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los distintos ámbitos que la integran**, pues ubicados en el contexto de uno de sus ámbitos jurídicos, es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance exigido de los valores constitucionales en juego que cada ámbito exige.*

*Tratándose del modelo de Estado Regulador, expresó que el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto el principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta, sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluta y pasa a ser relativa.*

*En tal sentido, sostuvo que como el derecho administrativo sancionador tiene distintas manifestaciones y no a todas cabe una idéntica aplicación del principio de legalidad ni de sus dos sub-principios, pues la Constitución dispone que esa vertiente del ius punendi tenga distintos fines constitucionales, es necesario, en primer lugar, determinar en qué vertiente de esa área del derecho se encuentra, para poder determinar el grado de exigencia del referido principio constitucional, de modo que del área específica del derecho administrativo sancionador depende la modulación específica del principio de legalidad.*

*En la especie, como se advierte de la resolución impugnada en nulidad, la quejosa fue sancionada con la multa prevista en el artículo 94, fracción VIII, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, correspondiente a quinientos días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, por la conducta relativa a no presentar el cuarto informe trimestral a que estaba obligada en términos del artículo 50 Bis, fracción V, de la referida ley, conforme al plazo establecido en el Acuerdo que establece las fechas en que las Unidades Especializadas de las Instituciones Financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los informes trimestrales.*

*El tipo administrativo cuestionado se encuentra en un **área típica del Estado Regulador en su categoría residual, como***

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

*es el sistema financiero, cuya modulación del principio de legalidad y sub-principios de tipicidad y reserva de ley, operan de manera distinta que al tipo penal, en la medida que el Estado desempeña un papel regulador en el que se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes.*

*Como se ve, la porción normativa reproducida establece **la obligación de cada institución financiera** de contar con una Unidad Especializada que tendrá por objeto atender consultas y reclamaciones de los usuarios, cuyo titular 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.***

*Por otra parte, **la periodicidad de entrega** se encuentra prevista en el “Acuerdo que establece las fechas en que las unidades especializadas de las instituciones financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los informes trimestrales.”*

*El acuerdo recién transcrito, fue emitido por el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en uso de la facultad que le confiere el artículo 11, fracción XXXV, de la ley, y a través de tal acuerdo administrativo, se establecen las fechas en que las unidades especializadas de las instituciones financieras deberán presentar ante la Comisión los informes trimestrales; asimismo, prevé que la entrega de los informes en fechas distintas a las establecidas, se considerará como incumplimiento a lo previsto en el artículo 50 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, por lo que la institución financiera respectiva será acreedora de la sanción que corresponda conforme a lo que prevé la citada legislación.*

*Este tipo de disposiciones de observancia general, constituye una especie de reglas generales administrativas, que conforman actos materialmente legislativos cuyo dictado encuentra fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o en un reglamento al tenor de la cual una autoridad administrativa diversa al Presidente de la República. es dotado de la atribución para emitir disposiciones generales cuya finalidad es pormenorizar lo previsto en una ley o en un reglamento, generalmente con el objeto de regular cuestiones de carácter técnico que por su complejidad o minucia es conveniente sean desarrolladas por una autoridad administrativa que atendiendo a su elevado nivel de especialización puede levantar de la realidad cambiante, con mayor oportunidad y precisión, las particularidades de los fenómenos sociales que ameritan ser normados.*

*Es decir, esas reglas generales administrativas se ubican por debajo de las leyes del Congreso de la Unión y de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, porque son emitidas por autoridades administrativas diversas al Titular del Ejecutivo Federal con base en una disposición de observancia general formalmente legislativa o formalmente reglamentaria (cláusula habilitante), que a su vez, se sustenta constitucionalmente en lo dispuesto, entre otros, en los artículos 73, fracción XXX; 89, fracción I y 90 de la Constitución General de la República.*

*Por lo que, a través de este tipo de disposiciones, sí es posible, válidamente, regular obligaciones de los gobernados, siempre y cuando con ello no vaya más allá o se rebase lo dispuesto en la respectiva cláusula habilitante.*

*En el caso, ese Acuerdo fue emitido con motivo de la facultad conferida por el Presidente de la República al Presidente de la Comisión Nacional, en el artículo 11, fracción XXXV, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.*

*De este modo, al tratarse de una cláusula habilitante que como norma infralegal o de carácter administrativo, está permitida en el modelo del Estado regulador, ya que para su exacta observancia requiere de cuestiones técnicas que deben ser normadas en una materia específica, que impiden que en la ley se pormenoricen ese tipo de aspectos técnico-operativos, es por lo que debe concluirse que el tipo de modulación que se exige en este ámbito, no contraviene el principio de reserva de ley exigido, pues la remisión de ciertos aspectos de la conducta puede hacerse a través de una norma de carácter administrativo habilitada constitucionalmente, como es el Acuerdo que prevé los plazos para presentar los informes trimestrales contenidos en el artículo 50 Bis, fracción V, de la ley reclamada.*

*Por su parte, el artículo 94, fracción VIII, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, expresa que el incumplimiento a lo previsto en el artículo 50 Bis de la ley, será sancionado con una multa que va desde los quinientos hasta los dos mil días de salario.*

*De acuerdo con las normas referidas y el criterio que debe regir sobre la modulación del principio de legalidad y sub-principios de reserva de ley y tipicidad, debe concluirse que al tratarse de un ámbito del derecho administrativo sancionador de categoría residual, la exigencia del principio de legalidad y sub-principio de reserva de ley, se satisfacen, ya que sólo exige que **la parte esencial de la conducta infractora se encuentre formulada en la ley**, pudiendo hacerse una remisión a normas de tipo infralegales, autorizadas para desarrollar cuestiones técnico-operativas contenidas, como en el Acuerdo invocado, que constituyen normas administrativas generales que prevén aspectos técnicos en la materia financiera específica en la que se encuentra la función del Estado, esto es, como ente regulador en materia residual que exige ese tipo de remisiones, siempre que éstas encuentren sustento constitucional, como sucede en el caso al derivar de una cláusula habilitante.*

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

*En esas condiciones, es claro que las exigencias previstas se encuentran satisfechas, en razón de que en el artículo **50 Bis, fracción V, de la ley cuestionada**, se encuentra prevista **la obligación esencial de la institución financiera, consistente en presentar informes trimestrales**, siendo permisible que en normas administrativas, como el Acuerdo señalado, se contengan cuestiones técnico-operativas, como son los plazos de presentación de los informes trimestrales, ya que esos plazos son correlativos a la obligación principal contenida en la ley.*

*De igual manera, porque el Acuerdo encuentra sustento constitucional, al derivar de una cláusula habilitante por parte del Presidente de la República contenida en el artículo 11, fracción XXXV, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en la que confirió al Presidente de la Comisión Nacional, la facultad de expedir disposiciones de carácter general en las que se estableciera la información que deberán proporcionarle periódicamente las Instituciones Financieras en el ámbito de sus atribuciones.*

*Por tanto, es evidente que no puede sustentarse la inconstitucionalidad de los preceptos en los términos expuestos por la quejosa, pues aun cuando el plazo para presentar los informes trimestrales esté previsto en una norma administrativa como es el Acuerdo citado, de ninguna manera genera algún vicio de constitucionalidad, ya que la obligación esencial sí está contenida en la ley y la remisión a los plazos en que deberá realizarse que prevé el Acuerdo, como lo sustentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye una posibilidad de constitución legítima **admitida por la modulación del principio de legalidad en el área residual en que se encuentra ubicado el derecho administrativo sancionador, sin que sea aplicable de manera estricta como opera en materia penal**, ya que la remisión encuentra sustento constitucional en el ámbito del Estado regulador.*

*Además, porque la circunstancia de que existan preceptos legales que establezcan tipos de sanción administrativa, en los que la conducta típica se integre con normas de fuentes infralegales (como en el caso son los plazos contenidos en una norma administrativa como el Acuerdo), no acarrea su inconstitucionalidad, en la medida que ello guarda una relación racional con lo establecido en la ley y encuentra justificación técnica y de especialización.*

*Por otra parte, no obstante que sobre esto último la quejosa nada expone, este Tribunal advierte que el Acuerdo que establece los plazos para cumplir con la obligación sancionada, no resulta incompatible con la ley, sino que la complementa, en tanto que se trata únicamente de cuestiones técnico-operativas que se traducen en prever la periodicidad con la que las instituciones financieras deben presentar los informes trimestrales, lo que desde luego, guarda congruencia exacta con la obligación principal contenida en la ley.*

De este modo, es **infundado** el argumento consistente en que se viola el principio de reserva de ley, por no contemplarse en una ley formal el plazo para la presentación de los informes trimestrales.

De igual manera, el relativo a que se viola el principio de tipicidad por el hecho de no encontrarse regulado el plazo en la conducta que se tipifica en el artículo 50 Bis cuestionado, ya que en términos del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la conducta esencial de tipo sancionado se encuentra contenido en la ley.

Además, el **principio de tipicidad** exige que, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la conducta que es condición de la sanción se contenga en una predeterminación inteligible, la que debe ser individualizable de manera precisa, de tal forma que permita a las personas la previsibilidad de las conductas y evite la arbitrariedad de la autoridad; sin embargo, no es una exigencia constitucional que la conducta infractora esté prevista de forma completa en una norma, pues se admite que se establezca como conducta infractora el incumplimiento a obligaciones previstas en otras partes de la ley o en reglamentos derivados de esas leyes u otras normas administrativas, siempre que exista la relación racional con la misma, y pueda predicarse de su contenido una certeza suficiente, lo cual sucede en el caso.

Lo anterior, porque la obligación prevista en el artículo 50 Bis, fracción V, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, contiene la conducta que debe ser observada por la institución financiera y que puede ser sancionada en términos del diverso numeral 94, fracción VIII, de la propia ley, esto es, la conducta consistente en que dicha institución financiera presente un informe trimestral a la Comisión 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; informe que deberá realizarse en el formato que al efecto autorice, o en su caso proponga la propia Comisión Nacional**, lo cual, en caso de incumplimiento, será sancionado con una multa que va desde quinientos a dos mil días de salario mínimo.

De ahí que la conducta tipificada en el referido artículo 50 Bis, fracción V y sancionada en términos del diverso numeral 94, fracción VIII, contiene una predeterminación inteligible de la conducta que debe realizar la institución, pues prevé de manera clara y precisa la conducta de hacer relativa a **presentar trimestralmente los informes con el alcance y la forma autorizada por la Comisión**, cuya inobservancia dará lugar a una multa que oscila entre los rangos de salarios antes indicados, lo cual no deja margen a dudas, errores o confusiones en su aplicación, ni deja en incertidumbre jurídica al particular, al conocer las conductas que generarían una multa de acuerdo con **la presentación de los informes en la forma autorizada por la Comisión**, lo cual fue desplegado a través del Acuerdo que establece la periodicidad en la entrega, en términos de la facultad que tiene conferida en el artículo 11, fracción XXXV, de

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

*la propia ley, que autoriza a la Comisión para emitir ese tipo de normas que se requieren para la regulación técnico-operativa de esa rama específica a la que se encuentra sujeta la quejosa como institución financiera.*

*En esas condiciones, por las razones antes expuestas, los preceptos reclamados no resultan contrarios a la Constitución.*

*Derivado de lo anterior, deben desestimarse los argumentos en los que se apoya la quejosa para considerar que la ley prevé un tipo administrativo en blanco, al no estar previsto el plazo para la presentación del informe en una ley formal, sino que remite al Acuerdo, lo cual ha sido declarado inconstitucional en materia penal.*

*Es así, porque como lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien los tipos penales en blanco se han considerado inconstitucionales por hacer remisión a otras normas para tipificar la conducta, lo cierto es que ese principio no opera tratándose del modelo regulador del Estado en sanciones administrativas en materia residual, pues la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional.*

*Lo anterior, porque el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, como se ha señalado, pues la regulación de ciertas cuestiones técnicas u operativas, como sucede en el caso con la periodicidad con la que deben entregarse los informes trimestrales, hace necesaria la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, para regular la materia específica de que se trate, en este caso, la financiera.*

*De modo que el principio de legalidad tiene aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada, ya que el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta, que en el caso, se contiene perfectamente en la norma (presentar los informes) y el principio de reserva de ley es relativo, en el modelo de Estado regulador, al permitir la remisión a otras normas para establecer, como en este caso, la periodicidad con la que debe cumplirse esa obligación.*

*En ese sentido, contrariamente a lo que refiere la quejosa, no se trata de la aplicación de un tipo administrativo en blanco, puesto que tratándose del derecho administrativo sancionador, la modulación del principio de legalidad y sub-principios de reserva de ley y tipicidad, operan de manera diversa que en materia penal, porque deben modularse de acuerdo a las sanciones y categorías en que el Estado interviene, como en este caso, del modelo regulador, el cual permite la remisión a otras normas cuando guardan congruencia con la conducta prevista en la ley, ya que es permitido por el principio de legalidad modulado en el contexto de proyección del estado regulador.*

**Por tanto, si el contenido del Acuerdo no es incompatible o contrario a lo establecido en la ley, en la medida que es emitido en términos de una facultad conferida por el Presidente**

*de la República, a través del cual únicamente se desarrollan o pormenorizan los plazos de presentación de los informes trimestrales, es por lo que, al guardar asociación y correspondencia con lo previsto legalmente, no puede considerarse que adolezca de algún vicio de constitucionalidad.*

*Por lo expuesto, los argumentos relativos a la regularidad constitucional de los preceptos cuestionados, son **infundados**".*

El tribunal colegiado, también estimó que los argumentos expuestos en un contexto de legalidad eran **infundados**, en atención a que la norma cuestionada, a la fecha de los hechos, sí sancionaba la conducta por la que se impuso la multa.

### **3.3.- Agravios en la revisión principal.**

- Se alegó que causa agravio que el tribunal colegiado declarara infundados los conceptos de violación tendientes a demostrar la **inconstitucionalidad de los artículos 50 bis, fracción V, y 94 fracción III** impugnados; lo cual, se agrega, contraviene lo dispuesto por los artículos **74, fracción IV, en relación al 78 ambos de la Ley de Amparo.**
- Se manifiesta que el informe fue presentado espontáneamente en mayo de dos mil quince, señalando que **no existían consultas o reclamaciones a reportar** durante el periodo en cuestión.
- Se alega que al acudir a reglas administrativas de carácter general, a efecto de completar el tipo administrativo, se viola el **principio de reserva de ley.**
- Se plantea que se viola el **principio de tipicidad**, pues es imposible determinar el momento en el que debía de cumplir con la obligación de presentar el informe trimestral.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

- Se argumenta que la legislación vigente en dos mil trece, misma que se tilda de inconstitucional, fue reformada, purgándose el vicio de inconstitucionalidad que se reclama, pues mediante dicha reforma **se incorporó al texto legal el plazo dentro del cual se debe cumplir con la obligación de rendir informes trimestrales**, situación que no acontecía en la ley vigente en dos mil trece.
- Se estima que la sentencia genera una **violación a lo dispuesto por los artículos 74, fracción IV**, aplicado por analogía en relación al **78 de la Ley de Amparo**, toda vez que la obligación prevista en los artículos 50 bis, fracción V, y 94 fracción III, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como la remisión al Acuerdo de seis de marzo de dos mil nueve deviene inconstitucional, constituye un **tipo administrativo en blanco**.
- Señala que no existía claridad en la **conducta típica**.
- Añade que **no resultan aplicables los criterios y precedentes de esta Suprema Corte, que el tribunal colegiado utiliza como fundamento**.
- Menciona que se acredita la inconstitucionalidad de los artículos 50 Bis y 94 de la referida ley, así como la remisión al Acuerdo de seis de marzo de dos mil nueve, vigentes al momento de los hechos, en virtud de que **permiten la imposición de sanciones en contra de los gobernados, sin que exista un plazo establecido en la ley para el cumplimiento de la obligación**.

- Refiere que en el caso concreto al referirse exclusivamente a la ausencia de plazo para el cumplimiento de una obligación, **no se involucran los principios de eficiencia y planificación** que justifican la existencia del Estado Regulador.
- Dice que en la legislación vigente de dos mil trece, el plazo para el cumplimiento de la obligación de rendir informes trimestrales, sí pudo haber sido previsto por el legislador.
- Plantea que la reforma a la ley en cita, estableció el plazo de diez días hábiles siguientes al cierre de cada trimestre para cumplir con la obligación de rendir informes trimestrales, mismo que no se encontraba previsto en el año dos mil trece.
- Refiere que no resulta aplicable el criterio contenido en el ADR 3508/2013, resuelto por este Alto Tribunal, mismo que alega, fue indebidamente aplicado por el tribunal colegiado, criterio que dio lugar a la tesis ***“TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR”***.
- Plantea que el presidente de la CONDUSEF no estaba habilitado para establecer mediante el Acuerdo de marzo de dos mil nueve, el plazo dentro del cual debía cumplirse con la obligación de presentar informes trimestrales, y que únicamente tenía la facultad de expedir disposiciones de carácter general en las que se estableciera la información que debían proporcionar periódicamente las instituciones financieras.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

- Añade que **la imposición del plazo, no participa de la naturaleza de la regulación especializada, técnica y flexible propia del Modelo del Estado Regulador.**
- Argumenta que fue errónea la determinación del órgano jurisdiccional, al resolver que la remisión a la norma infralegal resulta constitucional, toda vez que por **cuestiones de técnica y especialización** *“no podrían ser desarrollados óptimamente en el proceso legislativo, a costa de resultar obsoleta o ineficaz para responder a las necesidades regulativas de sectores especializados”* lo anterior, pues agrega, que la referida obligación actualmente se encuentra prevista en una ley formal
- Señala que si las mencionadas obligaciones no guardan una relación racional con lo establecido en la ley o se trate de normas administrativas infralegales que no encuentran justificación en alguna racionalidad técnica y de especialización, estas deberán ser declaradas inconstitucionales por violar el **principio de reserva de ley.**
- Aduce que la obligación prevista en los artículos 50 Bis, fracción V y 94 fracción VIII, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como la remisión al Acuerdo de seis de marzo de dos mil nueve, **no guardan justificación técnica y especializada toda vez que se trata de una simple conducta de cumplimiento o incumplimiento.**

### 3.4.- Agravios en la revisión adhesiva.

- Plantea que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece la obligación a cargo de todas y cada una de las Instituciones Financieras que integran el Sistema Financiero mexicano, consistente en que las mismas deben contar con una unidad especializada cuyo objeto será atender consultas y reclamaciones de sus usuarios, por lo que dicha unidad especializada deberá rendir informes trimestrales respecto de los asuntos atendidos por las mismas dentro del plazo establecido para ello.
- Señala que resulta inoperante que la quejosa alegue que no se estableció un plazo para dar cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 50 bis, fracción V, pues mediante el **“Acuerdo que establece las fechas en que las Unidades Especializadas de las Instituciones Financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los Informes Trimestrales”** se hizo del conocimiento de todas las Instituciones Financieras dicho plazo, entre ellas, a la quejosa.
- Afirma que la CONDUSEF mediante la facultad que la propia Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros le otorga, es que con fundamento en los artículos 59, fracciones I y V de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 12, 16, 26 fracción I y 50 bis, fracción V, de la ley de la materia, mediante publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación el seis de marzo de dos mil nueve, del acuerdo antes señalado, hizo del conocimiento de todas las instituciones financieras, incluyendo la quejosa, las fechas de entrega del informe trimestral de consultas y reclamaciones.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

**CUARTO. Procedencia.** Esta Primera Sala, considera que el recurso de revisión intentado resulta procedente, en atención a las siguientes consideraciones:

**4.1. Requisitos de Procedencia del Recurso de Revisión en Amparo Directo.** Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, o bien, cuando en dichas sentencias se omita el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas, siempre que ello permita fijar un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno.

A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente es necesario que se cumplan los dos requisitos siguientes:

**Primer requisito.-** Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, cuando en dichas sentencias se omita el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo.

**Segundo requisito.-** Que el problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales del Pleno.

Al respecto, el punto primero del Acuerdo General 9/2015 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, señala:

*“**PRIMERO.** El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:*

*a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y*

*b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia”.*

Esto es, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características. Dicho con otras palabras, basta que en algún caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, o ambas, para que el recurso sea improcedente. Por lo tanto, la ausencia de cualquiera de esas propiedades es razón suficiente para desechar el recurso por improcedente.

**4.2. Cumplimiento del Primer Requisito.** Conforme a lo anterior, esta Primera Sala advierte que el presente asunto, cumple con el estándar que requiere el primer requisito de procedencia del recurso de revisión; esto es, existe una cuestión propiamente constitucional que fue planteada en la demanda de amparo, con

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

relación a la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 50 bis, fracción V y 94 fracción VIII, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, cuyo estudio, fue realizado por el Tribunal Colegiado del conocimiento, mismo que concluyó que eran infundados los conceptos de violación relacionados, negando al respecto el amparo y protección de la justicia federal.

En razón de ello, el tema de constitucionalidad que hace procedente el recurso de revisión en el presente amparo directo, consiste en determinar, a la luz de los agravios planteados, si fue correcta o no la determinación del órgano de amparo inferior, en cuanto a que los artículos 50 bis, fracción V y 94 fracción VIII, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, son constitucionales.

Cabe aclarar que no existe duda de que los preceptos fueron aplicados en perjuicio del quejoso, pues la resolución de fecha dieciocho de abril de dos mil dieciséis emitida por el Director de Sanciones a Instituciones Financieras, sustentó la multa impuesta, precisamente en lo dispuesto por los artículos impugnados.

Además, no se advierte que se presente alguna condición de preclusión para la impugnación constitucional de los referidos preceptos, pues el presente recurso deriva del primer y único juicio de amparo interpuesto en contra de la resolución que dictó la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para reconocer la legalidad y validez de la resolución que impuso la multa arriba señalada.

**4.3. Cumplimiento del Segundo Requisito.** El segundo requisito de procedencia también se cumple, pues si bien se localizaron

precedentes de esta Primera Sala con relación a la constitucionalidad de los preceptos impugnados,<sup>15</sup> los mismos versan más bien sobre la obligación de contar con una unidad especializada para atender consultas y reclamaciones de usuarios, u otras cuestiones afines, más no con la previsión del plazo para presentar los informes trimestrales, aspecto en el que sólo fue identificado el amparo en revisión 137/2013, pero resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el que se negó el amparo y protección de la justicia federal, y se concluyó que el artículo 50 Bis, fracción V, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, no viola los derechos humanos de seguridad jurídica, tipicidad, reserva y exacta aplicación de la ley; sin embargo, dicho precedente no obliga a esta Primera Sala y se estima que, en principio, existen argumentos planteados en la revisión que merecen ser analizados a fin de, en su caso, establecer un criterio de importancia y trascendencia sobre la materia.

**QUINTO. Estudio de la Revisión Principal.** Esta Primera Sala, considera que los agravios que formula el recurrente en su recurso de revisión resultan inoperantes, infundados y fundados, de conformidad a los siguientes razonamientos:

Calificación de Agravios	Descripción de los Agravios
<b>INOPERANTES</b>	Aquéllos que básicamente reiteran lo planteado en la demanda de amparo o que no controvierten las distintas consideraciones en que se basó el Tribunal Colegiado del conocimiento para negar el amparo y protección de la justicia federal con relación a los preceptos impugnados.
<b>INFUNDADOS</b>	Aquéllos que controvierten las consideraciones que sobre el <b><i>principio de tipicidad</i></b> se virtieron en el fallo impugnado y que hacen propias las consideraciones vertidas por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 3323/2012 y la

<sup>15</sup> Amparos en Revisión 883/2004, 996/2003 y 84/2002, entre otros.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

	Jurisprudencia 2a./J. 144/2006.
<b>FUNDADOS</b>	Los relacionados con la argumentación de que no resulta aplicable el criterio contenido en el amparo directo en revisión 3508/2013, resuelto por este Alto Tribunal, que dio lugar a la tesis <b>“TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR”</b> , pues en este caso, la imposición del plazo, no participa de la naturaleza de la regulación especializada, técnica y flexible propia del Modelo del Estado Regulador.

**5.1.- Agravios Inoperantes.** En efecto, son inoperantes los distintos argumentos planteados en la revisión que se resuelve, que únicamente reiteran o amplían lo previamente planteado en la demanda de amparo, sin controvertir frontalmente lo resuelto al respecto por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En particular, se agrupan en esta categoría, los agravios en los que se insiste de manera general, en el hecho de que (1) la obligación prevista en los artículos impugnados constituye un tipo en blanco; (2) los preceptos permiten la imposición de sanciones sin que se prevea la temporalidad en la que se debe cumplir con la obligación que contemplan; (3) se vulneran los principios de tipicidad y reserva de ley que imperan dentro de la materia administrativa sancionadora; (4) el artículo 94, fracción VIII vigente en dos mil trece, sólo sancionaba la falta de presentación de informes y no su entrega extemporánea y (5) la descripción de la conducta a sancionar es demasiado vaga y por ende, resulta inconstitucional.

Los citados agravios, en lo general, resultan inoperantes, puesto que la parte recurrente, se limita a insistir en lo que hizo

valer en sus conceptos de violación; mismos que ya fueron analizados y desestimados por el Tribunal Colegiado, sin que se controvertan frontalmente las consideraciones fundamentales que ese Tribunal sustentó para resolver en la forma en que lo hizo. Sirve de apoyo a lo anterior, aplicada por analogía, la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

**“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**

*Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que una de las modalidades de la inoperancia de los agravios radica en la repetición de los argumentos vertidos en los conceptos de violación. Al respecto, conviene aclarar que si bien una mera repetición, o incluso un abundamiento en las razones referidas en los conceptos de violación, pueden originar la inoperancia, para que ello esté justificado es menester que con dicha repetición o abundamiento no se combatan las consideraciones de la sentencia del Juez de Distrito. Este matiz es necesario porque puede darse el caso de que el quejoso insista en sus razones y las presente de tal modo que supongan una genuina contradicción de los argumentos del fallo. En tal hipótesis la autoridad revisora tendría que advertir una argumentación del Juez de amparo poco sólida que pudiera derrotarse con un perfeccionamiento de los argumentos planteados ab initio en la demanda. Sin embargo, también puede suceder que la repetición o abundamiento de los conceptos de violación no sea más que un mero intento de llevar sustancia a la revisión, siendo que las razones sostenidas tanto en los conceptos de violación como en los agravios ya fueron plenamente respondidas por el juzgador. En estos casos, la autoridad revisora debe cerciorarse de que el fallo recurrido presenta una argumentación completa que ha contestado adecuadamente todos los planteamientos de la demanda de amparo, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, para estar en aptitud de declarar la inoperancia de los agravios al concluir que aun cuando el recurrente intenta abundar o profundizar sus conceptos de violación, con ello no combate la ratio decidendi del fallo recurrido.”*

**5.2.- Agravios que sí controvierten las consideraciones del fallo recurrido.** Si bien, en lo general, los agravios planteados en la revisión principal resultan inoperantes, lo cierto es que una parte de los mismos, sí están dedicados a controvertir las consideraciones que sirvieron de base para que el órgano de

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

amparo inferior, estimara infundados los conceptos de violación y negara la protección de la justicia federal.

En efecto, una de las consideraciones torales desarrollada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que le llevó a estimar que el artículo 50 Bis, fracción V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, no vulnera el principio de reserva de ley al no contemplar un plazo para la presentación de informes trimestrales, descansa en las aseveraciones de que (1) es constitucionalmente permisible que en normas administrativas, se contengan cuestiones técnico-operativas, como lo es precisamente, el establecimiento de dichos plazos, y en que, en el caso, (2) el *“Acuerdo que establece las fechas en que las unidades especializadas de las instituciones financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los informes trimestrales”*<sup>16</sup>, derivaba de una cláusula habilitante *“por parte del Presidente de la República contenida en el artículo 11, fracción XXXV, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en la que confirió al Presidente de la Comisión Nacional, la facultad de expedir disposiciones de carácter general en las que se estableciera la información que deberán proporcionarle periódicamente las Instituciones Financieras en el ámbito de sus atribuciones.”*

Dichas aseveraciones, se sostuvieron por el órgano de amparo inferior, en la doctrina que sobre el modelo de *Estado Regulator*, ha establecido este Alto Tribunal, misma que defiende que existen determinadas obligaciones que para su exacta

---

<sup>16</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de marzo de dos mil nueve.

observancia, requieren de cuestiones técnicas que deben ser normadas en una materia específica, que **impiden que en la ley se pormenoricen ese tipo de aspectos técnico-operativos**, lo que justifica que aquí deba modularse el principio de reserva de ley, pues la remisión de ciertos aspectos de la conducta puede hacerse a través de una norma de carácter administrativo habilitada constitucionalmente.

Para ello, el órgano colegiado, desarrolló su estudio sobre cómo operan en el derecho administrativo sancionador, tanto el principio de legalidad, como sus subprincipios de reserva de ley y de tipicidad, retomando lo expuesto por esta Primera Sala en el Amparo Directo en Revisión 3508/2013, lo cual se desarrolla en páginas 22 a 36 de la sentencia de amparo impugnada<sup>17</sup>, transcribiéndose al final las tesis siguientes que derivaron de dicho amparo directo en revisión:

**“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.** *El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado,*

---

<sup>17</sup> Dictada en el amparo D.A. 796/2016.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues **se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero**

**siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes.** Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.”<sup>18</sup>

**“TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los tipos penales en blanco como aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente, los cuales son inconstitucionales si su integración debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales. Ahora bien, esta conclusión no puede transportarse en automático al derecho administrativo sancionador, pues la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los ámbitos que la integran, por lo que es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda; en el caso del modelo de Estado regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, ya que **la regulación de ciertas cuestiones técnicas** requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo.

---

<sup>18</sup> Registro: 2007406. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I. Época: Décima Época. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.). Página: 572.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

*De ahí que los tipos administrativos en blanco son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado regulador.”<sup>19</sup>*

Lo relevante, es que, de manera particular, la parte quejosa, aquí recurrente, cuestiona en su **primer agravio** el que, en el caso, sea aplicable el criterio contenido en el amparo directo en revisión 3508/2013, toda vez que, alega:

(A).- En el caso, el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros **no estaba habilitado** para establecer mediante el Acuerdo de marzo de 2009, el plazo dentro del cual debía de cumplirse con la obligación de presentar informes trimestrales, y sólo tenía facultad para expedir disposiciones de carácter general en las que se estableciera la información que debían proporcionar periódicamente las Instituciones Financieras.

(B).- **Establecer un plazo, en sí mismo, no implica una regulación técnica especializada**, pues se trata de una previsión que no requiere ningún conocimiento técnico propio del sector, tan es así que en la reforma de enero de 2014, el legislador ya enmendó la falta de plazo, lo que prueba que resultaría erróneo sostener la incapacidad legislativa para regular dicho aspecto.

Incluso, se refiere por la recurrente que siguiendo lo afirmado a párrafo 154 de la ejecutoria dictada en el amparo directo en revisión 3508/2013, lo ahí desarrollado “**no implica**

---

<sup>19</sup> Época: Décima Época. Registro: 2007412. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXIX/2014 (10a.). Página: 592.

**que la regulación pueda incumplir con el principio de exacta aplicación de la ley**, pues sigue siendo una condición de validez constitucional que el núcleo esencial de la prohibición sea plenamente preciso y determinado, **sin echar mano de conceptos vagos o ambiguos**, sino que debe conformar una unidad normativa que otorgue seguridad jurídica, en donde la remisión legislativa a una fuente administrativa -deriva de la imposibilidad del legislador de establecer cuestiones científicas y tecnológicas que escapan a toda posibilidad de una regulación jurídica-, más no puede entenderse como un camino de evasión al principio de certeza”. Lo que se alude por la recurrente, para destacar la ambigüedad que se actualiza en el caso de las normas impugnadas.

Todo lo anterior, se fortalece en el escrito de agravios con un estudio detallado de lo planteado en el amparo directo en revisión 3508/2013, buscándose concluir que es en la premisa de la especialización y la racionalidad técnica del marco regulatorio donde descansa la existencia del Estado regulador, más no tratándose de aspectos que no comparten dicha naturaleza, como lo es la fijación de plazos, los cuales sí puede prever el legislador y no requieren de una especialización técnica para ser definidos.

Aquí, la parte recurrente incluso hace referencia a las acepciones de lo “especializado” y lo “técnico”; y, en general, se citan distintas tesis aisladas y jurisprudencia para sustentar lo que se controvierte de la sentencia impugnada, y defender que contrario a lo señalado por el Tribunal Colegiado, los preceptos impugnados sí violan los principios de reserva de ley y de tipicidad.

Lo anterior, básicamente se desarrolla en el denominado primer agravio del escrito de revisión; en tanto que, el **segundo**

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

**agravio**, se enfoca a controvertir las consideraciones que sobre el ***principio de tipicidad*** se vertieron en el fallo impugnado, defendiéndose la idea de que los procedimientos que tengan como consecuencia la imposición de una sanción prevista en una ley, deben contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre dicho aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, puesto que, de otra forma, se estaría vulnerando la garantía de seguridad jurídica. Para ello, se hacen propias por el recurrente las consideraciones vertidas por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 3323/2012, y se cita como aplicable, la Jurisprudencia 2a./J. 144/2006.<sup>20</sup>

Estos dos agravios que resultan de obligado estudio, se analizan a continuación; aunque por cuestión de técnica, se examina en primer término el segundo de los agravios referidos.

**5.3.- Respuesta al Segundo Agravio: Infundado.** Pues bien, en el segundo agravio, como ya se apuntó, la revisionista se enfoca a controvertir las consideraciones que sobre el ***principio de tipicidad*** se vertieron en el fallo impugnado, defendiéndose la idea

---

<sup>20</sup> Época: Novena Época. Registro: 174094. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 144/2006. Página: 351. GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad. Tesis de jurisprudencia 144/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del veintinueve de septiembre de dos mil seis.

de que los procedimientos que tengan como consecuencia la imposición de una sanción prevista en una ley, deben contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre dicho aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades; puesto que, de otra forma, se estaría vulnerando la garantía de seguridad jurídica. Para ello, se hicieron propias por la recurrente las consideraciones vertidas por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 3323/2012, y se cita como aplicable, la Jurisprudencia 2a./J. 144/2006.

Al respecto, si bien es cierto que en la resolución que recayó al amparo directo en revisión 3323/2012 y en la que se citó la referida jurisprudencia, se precisó que *“la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica, por una parte, que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, deben contener los elementos mínimos que permitan al particular hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de los actos que realice y, por la otra, que el actuar de la respectiva autoridad no resulte arbitrario, sino limitado y acotado”*, no menos cierto es que dichas consideraciones no se hicieron valer con respecto al principio de tipicidad, sino con relación al principio de seguridad jurídica, y éste, aplicado a los procedimientos que se instruyen por las autoridades administrativas en el marco del derecho administrativo sancionador, con respecto al plazo para el dictado de la resolución respectiva, pues en dichos casos, la ausencia del mismo, sí genera incertidumbre y afecta las defensas del gobernado, pues tales cuestiones tienen directa relación con el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y con la previsión de que ello se siga conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, conforme lo dispone el artículo 14 constitucional.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

Sin embargo, en el caso, los preceptos impugnados tienen relación con una obligación impuesta por la Ley impugnada a determinados particulares -instituciones financieras-, y que presenta claridad en cuanto a la necesidad de que deban rendirse determinados informes trimestrales, con los alcances -*contenido o información*- que señale la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Artículo 50 Bis, fracción V), a falta de lo cual, también la norma es clara, procede la aplicación de una sanción en términos del diverso artículo 94, fracción VIII:

<b>Texto vigente en 2013</b>	DOF 05.Enero.2000
<p><i>ARTÍCULO 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></p> <p><i>V. El titular de la Unidad Especializada <b>deberá presentar un informe trimestral a la Comisión Nacional</b> diferenciado por producto o servicio, identificando las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones, <b>con el alcance que la Comisión Nacional estime procedente.</b> Dicho informe <b>deberá realizarse en el formato que al efecto autorice, o en su caso proponga la propia Comisión Nacional.</b></i></p> <p>...</p>	
<b>Texto vigente en 2013</b>	(REFORMA, D.O.F. 5 DE ENERO DE 2000)
<p><i>ARTÍCULO 94.- La Comisión Nacional estará facultada para imponer las siguientes sanciones:</i></p> <p><i>VIII. Multa de 500 a 2000 días de salario, a la Institución Financiera que <b>no cumpla con lo previsto en el artículo 50 Bis</b> de esta Ley; y ...<sup>21</sup></i></p>	

Pero como se observa, el único elemento faltante en la Ley lo es el plazo máximo de rendición de los informes al cierre de

<sup>21</sup> Sólo como referencia, esta norma fue reformada en 2014 para hacer también referencia a las disposiciones emitidas por la Comisión: ARTÍCULO 94.- La Comisión Nacional estará facultada para imponer las siguientes sanciones: (REFORMADA, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014) 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, así como a lo establecido en las disposiciones de carácter general que la Comisión Nacional emita en términos de la fracción V del referido artículo;...

cada trimestre; pues en principio, lo correcto es entender que al final de cada uno, tendría que rendirse inmediatamente el respectivo informe, pero aun así, existe obscuridad en cuanto a cuál es la fecha límite para la entrega de los mismos y el momento a partir del cual puede considerarse que no se ha entregado el informe respectivo para fines de considerar que se ha actualizado una infracción administrativa que hace aplicable la sanción correspondiente.

Sin embargo, no cabe duda que la descripción de la conducta sancionable es clara e inteligible en su definición mínima, y que sólo se requiere cierta complementación, precisión o desarrollo que permita que la obligación impuesta en la ley adquiera exacta observancia.

Aquí, es donde cobra relevancia la facultad reglamentaria que al Ejecutivo Federal asignó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción I:

<b>Texto vigente en 2013</b>	<i>Párrafo reformado: DOF 10-08-1987, 25-10-1993, 12-02-2007</i>
<i>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</i>	
<i>I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, <b>proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</b></i>	

Por tanto, si existe una obligación claramente definida en la Ley, y una sanción contemplada en la misma ante su incumplimiento, se estima que es válido constitucionalmente que el ordenamiento legal, hubiese dejada abierta la vía de la norma reglamentaria como instrumento para desarrollar, detallar o completar la referida obligación en lo que se refiere a su instrumentación administrativa.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

Y es que en tanto el respectivo Reglamento, expedido por el Presidente de la República, hubiese precisado el plazo máximo de rendición o entrega del informe, sin exceder, contrariar o variar la obligación impuesta por la Ley, existiría una correcta articulación entre Ley y Reglamento que es constitucionalmente válida, pues el ejercicio de la facultad del Ejecutivo Federal estaría perfectamente acotada por la Ley que se pormenoriza o desarrolla<sup>22</sup>.

Desde luego, la ausencia de norma reglamentaria que fijare el plazo de rendición del informe, haría inviable actualizar sanción

---

<sup>22</sup> Época: Novena Época. Registro: 166655. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 79/2009. Página: 1067. FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita. Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

alguna, pues en efecto, la obligación impuesta en la Ley exige pormenorización, desarrollo o detalle.

Sin embargo, el sólo hecho de que la Ley no hubiese definido el plazo de rendición del informe trimestral, no sería causa suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma legal que describe la referida obligación, pues es totalmente previsible que en un Reglamento se precise dicha cuestión sin que exista espacio para la arbitrariedad, pues ésta sólo existiría si en el Reglamento se imponen obligaciones adicionales a las contempladas en la Ley o si éstas se desarrollan de forma contraria a lo previsto en el ordenamiento legal.

No pasa desapercibido que esta Primera Sala, ha determinado que el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Época: Décima Época. Registro: 2007407. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXV/2014 (10a.). Página: 573. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES. El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

Sin embargo, cuando menos en el caso que nos ocupa, los destinatarios de la norma podrían prever, sin lugar a dudas, que la no rendición de los informes trimestrales acarrearía una sanción, y que aun de no referirse explícitamente en la propia norma una remisión al Reglamento correspondiente que detallara el plazo de presentación de los informes en cuestión, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal tiene una aplicación universal a toda Ley que deba reglamentarse a efecto de garantizar en el ámbito administrativo su exacta observancia, surgiendo espacio para la arbitrariedad sólo cuando un Reglamento excede el límite y medida de la Ley que reglamenta.

Lo que no sería previsible, es esperar que una norma distinta a la reglamentaria expedida por el Titular del Ejecutivo Federal, y sin cláusula habilitante explícita o aun con ella, pero injustificada, desarrollare el plazo que nos ocupa, aspecto del que se ocupara el estudio que más adelante se realiza del primer agravio.

---

personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que ninguna de las dos finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época. Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. Esta tesis se publicó el viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En suma, se estima que era factible permitir al Titular del Ejecutivo Federal definir el plazo de rendición del informe que nos ocupa en ejercicio de su facultad reglamentaria, que bien podría variar en extensión de acuerdo al contenido exigible de la información a presentar o de la vía física o electrónica de entrega, aspectos técnicos que, conforme a la norma impugnada, sí correspondía definir a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Y es que en realidad, se insiste, lo único que era faltante en la norma legal era la referida precisión de plazo o término de entrega del informe, pero ello sin duda actualiza en todo sentido la oportunidad de que en la esfera administrativa se reglamente lo necesario para asegurar el exacto cumplimiento de lo previsto en la Ley.

Así, aun y cuando en el caso no exista Reglamento que hubiese precisado el plazo respectivo de rendición del informe, ello no hace inconstitucionales las normas impugnadas por violación al principio de tipicidad, pues la obligación de rendición de informes trimestrales es clara en la Ley, y era evidente que a falta de plazo señalada en la misma, tendría el particular regulado que dirigirse al Reglamento correspondiente.

Desde luego, sí dicho Reglamento no existió, ello sólo actualiza un descuido del Ejecutivo Federal, pero no la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

No se desconoce el que esta Primera Sala, ha determinado que no es por conducto de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Poder Ejecutivo puede subsanar los vicios de inconstitucionalidad de un precepto emanado del Poder

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

Legislativo, pues con independencia de que el Presidente de la República esté facultado para emitir normas de carácter general a través de los reglamentos, no es posible que dicha facultad sea el vehículo a través del cual se consiga la corrección de los aspectos cuestionables de la legislación, soslayando el vicio de inconstitucionalidad que posee la norma que pretende reglamentar.<sup>24</sup>

Sin embargo, en el caso, no se estarían abordando en el respectivo Reglamento materias novedosas que constitucionalmente sólo correspondiere fijar al poder legislativo,

---

<sup>24</sup> Época: Novena Época. Registro: 161550. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Julio de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CXIII/2011. Página: 304. NORMA REGLAMENTARIA. CON SU EMISIÓN NO PUEDE SUBSANARSE ALGUNA IRREGULARIDAD DEL LEGISLADOR FEDERAL QUE CONVALIDE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PUDIERA TENER LA LEY. No es por conducto de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Poder Ejecutivo puede subsanar los vicios de inconstitucionalidad de un precepto emanado del Poder Legislativo, pues con independencia de que el Presidente de la República esté facultado para emitir normas de carácter general a través de los reglamentos, no es posible que dicha facultad sea el vehículo a través del cual se consiga la corrección de los aspectos cuestionables de la legislación, soslayando el vicio de inconstitucionalidad que posee la norma que pretende reglamentar. De tal forma, la vía por la cual una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara la inconstitucionalidad de una norma dejaría de tener aplicación, necesariamente pasa por la emisión de un nuevo acto legislativo que altere las condiciones por las que legalmente se rige el dispositivo legal de que se trate, pues la modificación de lo preceptuado en éste puede darse en un artículo o una fracción diversa, según la técnica legislativa adoptada, caso en el cual correspondería al Poder Judicial Federal el análisis del o los nuevos preceptos, a fin de valorar su constitucionalidad. Por tanto, no puede suponerse que la emisión de una norma reglamentaria puede tener efectos equivalentes a los de una modificación legal, derivada del proceso legislativo que la Ley Suprema establece para respetar el principio democrático y la configuración del sistema legal por los representantes del pueblo soberano. Esto es así, pues al no provenir el reglamento de un proceso legislativo y no legitimarse directamente a través del principio democrático, la corrección que incorporaría la norma reglamentaria, en relación con el vicio de inconstitucionalidad observado en la jurisprudencia, queda a disposición del Ejecutivo, el cual puede modificar, adicionar o derogar la disposición reglamentaria supuestamente convalidante.

Amparo en revisión 619/2010. Conductores Tecnológicos de Juárez, S.A. de C.V. 27 de octubre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 634/2010. Conglomerado de Valores, S.A. de C.V. 8 de abril de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, con salvedades, José Ramón Cossío Díaz, con salvedades, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con salvedades, Jorge Mario Pardo Rebolledo, con salvedades, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, con salvedades, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza, con salvedades; votó en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Fanuel Martínez López, Everardo Maya Arias, Jorge Luis Revilla de la Torre y José Álvaro Vargas Ornelas. El Tribunal Pleno, el diecinueve de mayo en curso, aprobó, con el número XXI/2014 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de mayo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

ni menos se estaría alterando o modificando la obligación de rendición de informes trimestrales, sino que exactamente como el artículo 89, fracción I de la Carta Magna permite, se estaría emitiendo una norma administrativa de fijación de plazo que hubiere permitido asegurar el exacto cumplimiento de la obligación legal de rendición trimestral de informes, y que tendría justificación y medida en la propia Ley, pues lo indebido sería que un Reglamento fijare informes cuatrimestrales o bimestrales, cuando la Ley es clara en la frecuencia trimestral de los mismos.

Es aquí donde cobra existencia la modulación que de los principios del derecho penal, debe existir en el derecho administrativo sancionador<sup>25</sup>, pues en aquél, por disposición expresa del artículo 73, fracción XXI de la Carta Magna, es el legislador el que debe definir los tipos penales y las sanciones aplicables<sup>26</sup>, mientras que en el caso del derecho administrativo

---

<sup>25</sup> Época: Décima Época. Registro: 2007800. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCLXXI/2014 (10a.). Página: 607. NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR SI ÉSTAS VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN EN MATERIA PENAL. Cuando se plantea que una norma de derecho administrativo viola un derecho fundamental o garantía aplicable en materia penal, se requiere seguir una metodología que permita establecer sucesivamente varias premisas hasta llegar al estudio del problema de constitucionalidad: (1) determinar si las normas impugnadas regulan efectivamente un procedimiento administrativo sancionador o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia que después pueda ser utilizada en un procedimiento administrativo sancionador; (2) precisar cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo; (3) aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho administrativo sancionador; (4) modular el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y (5) finalmente, contrastar la disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa. Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 448/2016, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta tesis se publicó el viernes 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

<sup>26</sup> Época: Novena Época. Registro: 171459. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Septiembre de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1a./J. 122/2007. Página: 122. FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

sancionador, es posible que ciertas obligaciones previstas en la Ley, cuyo incumplimiento pueda actualizar una infracción sujeta a la sanción correspondiente, se enriquezca de lo señalado en las normas reglamentarias, siempre y cuando éstas no excedan o modifiquen la propia obligación contemplada en la Ley que se reglamenta, máxime si el ámbito sancionatorio está claramente definido en la Ley, como ocurre en el caso, pues ésta refiere que la falta de entrega de los informes trimestrales actualizará la multa que la propia Ley dispuso al respecto, quedando activa la facultad reglamentaria del ejecutivo federal para sólo precisar con exactitud cuándo debe cumplirse con esa obligación.

Y es que el artículo 73, fracción X de la Constitución, faculta al Congreso a legislar en materia de servicios financieros, pero no reserva al mismo la facultad de definir las infracciones administrativas ni las sanciones administrativas, por lo que en tanto que la Ley establezca elementos mínimos del ámbito sancionatorio, es válido que el Reglamento complemente aquellas obligaciones que sin contradecir ni exceder lo dispuesto en la Ley, permitan la exacta observancia de lo mandatado por el ordenamiento legal.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio asentado en la tesis 1a. XX/2007 de esta Primera Sala, de rubro ***“CONTADORES PÚBLICOS REGISTRADOS ANTE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 57 DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN***

---

valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida. Tesis de jurisprudencia 122/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha ocho de agosto de dos mil siete.

**QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SANCIONARLOS, NO EXCEDE LOS LÍMITES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”<sup>27</sup>**

De igual forma, es aplicable la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.) de rubro, texto y datos de localización siguientes:

*“Época: Décima Época  
Registro: 2007406  
Instancia: Primera Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.)  
Página: 572*

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.** *El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la*

---

<sup>27</sup> Época: Novena Época. Registro: 173351. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Febrero de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1a. XX/2007. Página: 634. CONTADORES PÚBLICOS REGISTRADOS ANTE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 57 DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SANCIONARLOS, NO EXCEDE LOS LÍMITES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El citado precepto constitucional confiere al Presidente de la República, entre otras, la facultad reglamentaria cuyo objeto es proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Por otra parte, el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación señala las infracciones que pueden cometer los contadores públicos registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las sanciones a las que se hacen acreedores por incurrir en dichas faltas administrativas, las cuales consisten en exhorto, amonestación, suspensión temporal o cancelación definitiva de los efectos de su registro, en términos del Reglamento de dicho Código; en tanto que el artículo 57 del Reglamento citado, establece con mayor amplitud y de manera pormenorizada los casos en que procede aplicar las sanciones mencionadas, con lo cual complementa en detalle lo que señala el citado artículo 52. En ese sentido, se concluye que la circunstancia de que el referido Código no desarrolle detalladamente las conductas que dan lugar a que la autoridad fiscal exhorte, amoneste o suspenda a los contadores públicos, o incluso cancele su registro para dictaminar estados financieros, no torna inconstitucional el artículo 57 del Reglamento mencionado, en virtud de que éste no excede los límites previstos en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al llevar a cabo tal pormenorización, pues en el caso el Ejecutivo Federal ejerce su facultad reglamentaria; máxime que el legislador no está obligado a definir todos los elementos de las disposiciones comprendidas en los ordenamientos legales que expida. Amparo en revisión 544/2006. Bernardo Juan Álvarez Torrents. 21 de junio de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

*arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la **integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes**. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.*<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. Esta tesis se publicó el viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Cuestión la anterior, que como en el siguiente apartado se aclara, no implica que también sea aplicable al caso la diversa tesis 1a. CCCXVIII/2014 (10a.) también derivada del amparo en revisión 3508/2013, pero referida a la regulación emitida por órganos especializados cuando así lo autoriza la Ley mediante la cláusula habilitante respectiva.

Así, cuando menos en el caso de las normas sometidas a escrutinio constitucional en este asunto, lo relevante es que las mismas no pueden resultar inconstitucionales por el sólo hecho de que en la Ley impugnada, no se haya previsto de manera expresa el plazo máximo de rendición de los informes que nos ocupan, pues se estima suficiente que la Ley haya establecido como obligación la rendición de informes trimestrales, y previsto una sanción ante el incumplimiento en la entrega de los mismos, lo que sin lugar a dudas, abrió la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal para regular el plazo de su entrega, facultad que, a pesar de no haber sido ejercida, no podría conllevar la inconstitucionalidad de la norma que sólo faltó reglamentar.

**5.4.- Respuesta al Primer Agravio: Fundado.** En cuanto a los argumentos vertidos en el primer agravio que sí combaten las consideraciones de la resolución impugnada, los mismos deben estimarse fundados, ya que, como argumenta la recurrente, resulta cierto que:

(1).- No puede considerarse que existe en la Ley impugnada, una cláusula habilitante que faculte a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, a prever el plazo en que deberán rendirse los informes trimestrales previstos en el artículo 50 Bis, fracción V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros;

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

(2).- El establecimiento del plazo para rendir el informe trimestral contemplado en el artículo 50 Bis, fracción V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, no reviste de una exigencia técnica o especializada que justifique el que una autoridad administrativa de orden también técnico o especializado, determine el mismo.

(3).- El modelo de estado regulador, no puede servir como camino de evasión al principio de certeza, pues sigue siendo una condición de validez constitucional que el núcleo esencial de una conducta sancionable sea plenamente preciso y determinado, sin echar mano de conceptos vagos o ambiguos, que puedan dar lugar a la arbitrariedad.

Esto es, un análisis de la norma impugnada, vigente en el momento en que fue aplicada en este asunto, permite concluir que ni la misma ni diversa disposición de la propia Ley, contienen una cláusula habilitante que permitiera al Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, establecer las fechas o plazos en que las unidades especializadas de las instituciones financieras debían rendir ante la Comisión los informes trimestrales previstos en el artículo 50 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Para ello, conviene insertar la norma impugnada y los distintos textos que la han integrado en distintos momentos:

<b>Texto Original:</b>	DOF <sup>29</sup> 18.Enero.1999
El precepto no existía.	
<b>Texto reformado</b> correspondiente a	DOF 05.Enero.2000

---

<sup>29</sup> Diario Oficial de la Federación.

la norma aplicada en este asunto:	
<p><i>ARTÍCULO 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></p> <p><i>V. El titular de la Unidad Especializada <b>deberá presentar un informe trimestral a la Comisión Nacional</b> diferenciado por producto o servicio, identificando las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones, <b>con el alcance que la Comisión Nacional estime procedente.</b> Dicho informe <b>deberá realizarse en el formato que al efecto autorice, o en su caso proponga la propia Comisión Nacional.</b></i></p> <p>...</p>	

Texto Reformado	DOF 10.Enero.2014
<p><i>ARTÍCULO 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></p> <p><i>V. El titular de la Unidad Especializada deberá presentar dentro de los <b>diez días hábiles</b> siguientes al cierre de cada trimestre, un informe a la Comisión Nacional de todas las consultas, reclamaciones y aclaraciones recibidas y atendidas por la Institución Financiera <b><u>en los términos que la Comisión Nacional establezca a través de disposiciones de carácter general que para tal efecto emita.</u></b></i></p> <p>...</p> <p>...</p> <p><i>Las Unidades Especializadas serán <b>supervisadas por la Comisión Nacional.</b></i></p>	

De lo anterior, es fácil deducir que la norma vigente en dos mil trece, periodo correspondiente al informe trimestral que se dice fue omitido, sólo habilitaba a la Comisión Nacional para **definir el alcance** de dicho informe; esto es, su contenido, así como, en su caso, a autorizar o proponer el formato de informe respectivo, más no, a definir la oportunidad o plazo con que el propio informe debía rendirse.

De hecho, fue hasta la reforma de inicios de dos mil catorce, en que se habilitó mayormente a la Comisión Nacional para regular los **términos** de rendición del citado informe, aunque en la propia actualización del precepto, se precisó también el plazo de diez días hábiles aplicable a la entrega del informe,

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

cuestión que por tanto queda fuera de las disposiciones de carácter general que hoy puede emitir la referida Comisión.

Pero se insiste, al menos antes de ello, la Comisión Nacional tenía una habilitación muy limitada a la definición del contenido o alcance de los informes, que no alcanzaba a cubrir la definición de plazos aplicables a su rendición.

Lo anterior, puede corroborarse del artículo 11, fracción XXXV de la propia Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que la sentencia impugnada refiere como sustento de la cláusula habilitante, mismo que también se presenta acorde a su cronología:

<b>Texto Original:</b>	DOF <sup>30</sup> 18.Enero.1999
El precepto sólo tenía 26 fracciones y ninguna hacía referencia a los informes que nos ocupan, pues de hecho, la obligación de rendirlos surgió hasta el año 2000.	
<b>Texto reformado</b> correspondiente a la norma aplicada en este asunto:	DOF 25.Junio.2009
ARTÍCULO 11.- La Comisión Nacional está facultada para:  ...XXXV. Expedir disposiciones de carácter general en las que se establezca la <b>información que deberán proporcionarle periódicamente las Instituciones Financieras</b> en el ámbito de sus atribuciones, cuando así lo prevean las leyes relativas al sistema financiero;	

Es evidente que la fracción XXXV transcrita, confirma que la habilitación de la Comisión Nacional estaba limitada a definir la información que debían contener los informes, más no su periodicidad. De hecho, se hace referencia en la propia fracción a la información que deba proporcionarse “**periódicamente**” cuando así lo prevean las leyes relativas al sistema financiero, lo que, en su caso, más bien daría a entender que es la ley la que tendría que precisar la información general a rendir y su

<sup>30</sup> Diario Oficial de la Federación.

periodicidad; y en su caso, que correspondería a la Comisión, conforme a lo señalado en la Ley, sólo precisar o detallar dicha información o la forma de presentarse, más no el momento u oportunidad en que ello debería de ocurrir. Lo cierto, es que en el caso, la Ley si estableció la obligación de rendición de informes y la periodicidad de los mismos, y que, como se explicó en el estudio anterior correspondiente al segundo agravio, sólo faltó la precisión del plazo máximo de entrega de los informes, cuestión que ya se validó pudo haberse precisado en un Reglamento, más no en una disposición general emitida por autoridad distinta al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Conviene precisar, que si bien existen distintos documentos de naturaleza orgánica referidos a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y expedidos por su Junta de Gobierno<sup>31</sup>, propiamente no existió en dos mil trece, ni existe a la fecha, un Reglamento expedido por el Ejecutivo Federal que prevea en la esfera administrativa las disposiciones necesarias para la exacta observancia de la totalidad de las disposiciones previstas en la Ley que nos ocupa, y puede citarse únicamente el ***Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros***, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de octubre de dos mil diez, mismo que en su artículo 6º, refiere que las “*Instituciones Financieras deberán entregar a la Comisión Nacional la información y documentación que señalen las disposiciones aplicables, dentro de los plazos, con la periodicidad y en la forma prevista en dichas disposiciones”*, por lo que, en principio, se mantiene la interrogante de cuáles son las disposiciones aplicables a las que se refiere la Ley <sup>32</sup>, y si ya quedó claro que, cuando menos, el

---

<sup>31</sup> Estatuto y Reglamento Interior.

<sup>32</sup> Texto correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2009.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

legislador no habilitó a la Comisión Nacional para establecer el plazo máximo de entrega de los informes que aquí interesan; luego entonces, acorde al principio de reserva reglamentaria, correspondería, en principio, -como ya se dijo-, al titular del Ejecutivo Federal, el desarrollar pormenorizadamente lo previsto en la ley, hasta donde constitucionalmente ello le está permitido, sin que fuere posible conceder que, en un Reglamento, y no en una Ley, se delegara en una diversa autoridad el fijar un plazo que es fundamental para el cumplimiento de una obligación legal, máxime que, de no respetarse el mismo, se actualizaría una infracción sujeta a una sanción administrativa.

Esto es, los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén los principios de reserva y preferencia reglamentarias, conforme a los cuales, corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal emitir los reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, a menos que el legislador reserve expresamente determinado tema o aspecto a una norma distinta del reglamento mediante el establecimiento de una cláusula habilitante, posibilidad que, como ya quedó asentado, sólo puede considerarse respecto de cuestiones técnicas o de tal nivel de especialización que no puedan ser establecidas por el legislador o que no convenga justificadamente que éste lo haga, y no en casos diversos. De acuerdo con los principios referidos, si una norma legal, no establece una cláusula habilitante que expresamente, faculte a una autoridad distinta del Titular del Ejecutivo Federal a emitir regulación especializada o técnica, deberá entenderse que el legislador dejó a salvo del Ejecutivo Federal su facultad reglamentaria, y por tanto, en razón del principio de reserva reglamentaria, sería en el Reglamento de la

Ley en donde deberían precisarse todos aquellos aspectos tanto de orden técnico o especializado, como de cualquier otro orden que fuesen necesarios para la adecuada observancia de lo previsto en la propia Ley.

En similar sentido se pronunció la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al emitir la Jurisprudencia 2a./J. 95/2017 (10a.), de rubro **“TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA.”**<sup>33</sup>

En estrecha relación con lo anterior, debe también citarse el principio de subordinación jerárquica aplicable a la facultad reglamentaria del ejecutivo federal, mismo que consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones *desarrolle, complemente o detalle*, de manera que no puede modificar o alterar su contenido, ya que tiene como

---

<sup>33</sup> Época: Décima Época. Registro: 2014746. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 44, Julio de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 95/2017 (10a.). Página: 72. **“TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA.** Los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén los principios de reserva y preferencia reglamentarias, conforme a los cuales corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal emitir los reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, a menos que el legislador reserve expresamente determinado tema o aspecto a una norma distinta del reglamento mediante el establecimiento de una cláusula habilitante. Acorde con los principios indicados, cuando el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo ordena que en las “disposiciones reglamentarias” se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, debe entenderse que el legislador dejó a salvo la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, ya que no habilitó a autoridad alguna y, por tanto, que en razón del principio de reserva reglamentaria, es en el Reglamento de ese ordenamiento legal donde deben precisarse los sujetos obligados a realizar la inscripción en el registro indicado. Con base en lo anterior, los artículos 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo violan los principios citados, pues indebidamente facultan al Secretario de Turismo para emitir un acuerdo en el que se precisen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, a pesar de que la regulación de ese aspecto corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria constitucionalmente prevista a su favor; máxime que no existe una habilitación del legislador y que la precisión de tales sujetos no constituye un aspecto técnico u operativo.” Tesis de jurisprudencia 95/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil diecisiete. Esta tesis se publicó el viernes 14 de julio de 2017 a las 10:21 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 01 de agosto de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley reglamentada, detallando sus supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes que las que aquélla prevé.<sup>34</sup>

Ello es relevante, pues en el caso, la Ley impugnada, sí contempló la previsión de uno o más Reglamentos, cuando menos, en las siguientes normas:

<b>Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros</b>
Artículo 11.- La Comisión Nacional está facultada para:  X. Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, para la elaboración de iniciativas de leyes,

<sup>34</sup> Época: Décima Época. Registro: 2006524. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación: Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. XXI/2014 (10a.). Página: 416. "RENTA. EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA, LOS CONTRIBUYENTES DEBEN ACATAR EXCLUSIVAMENTE EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, Y NO LOS ARTÍCULOS 54 Y 58 DE SU REGLAMENTO, PARA DEDUCIR LAS PÉRDIDAS POR LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 2008 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013). La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado -a propósito de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- que el principio de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle, de manera que no puede modificar o alterar su contenido, ya que tiene como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley reglamentada, detallando sus supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes que las que aquélla prevé. En ese tenor, como mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de octubre de 2007, se reformó el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para incorporar en su texto -entre otras cuestiones- los requisitos para deducir las pérdidas por enajenación de acciones que hasta ese momento regulaban los artículos 54 y 58 de su Reglamento, sin que formalmente existiera una derogación de estos últimos, de manera que ambos ordenamientos continuaron vigentes y regularon casi en forma idéntica los requisitos de referencia, puede afirmarse que los preceptos reglamentarios dejaron de tener eficacia normativa en cuanto al desarrollo en la esfera administrativa de las previsiones de la ley que les sirven de marco, debido a que es ésta la que ahora desarrolla ese aspecto. En consecuencia, en atención al principio de subordinación jerárquica, en materia de requisitos para deducir las pérdidas por enajenación de acciones, los contribuyentes deben acatar exclusivamente el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, durante la vigencia referida, y no los artículos 54 y 58 de su Reglamento." El Tribunal Pleno, el diecinueve de mayo en curso, aprobó, con el número XXI/2014 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de mayo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

**reglamentos**, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

Artículo 92 Bis. La supervisión que realice la Comisión Nacional se sujetará al **reglamento** que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la Comisión Nacional esta Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.

Y aunque en el caso, no existió disposición expresa que remitiera a un Reglamento la previsión del plazo para la emisión de los informes trimestrales previstos en el artículo 50 Bis, fracción V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, lo cierto es que acorde al artículo 89, fracción I de la Carta Magna, es constitucionalmente válido que el Presidente de la República, al prever en la esfera administrativa sobre la exacta observancia de una ley, complemente, desarrolle o detalle ésta, y si en la Ley se contempló la obligación de rendir informes trimestrales, sería correcto que el Reglamento de la misma precisara el plazo máximo de su rendición.

Ello, significa que si el legislador, en su momento, no quiso precisar el plazo de rendición de los informes trimestrales, básicamente habilitó implícitamente al Ejecutivo Federal para, en un esquema más flexible, señalar dicho plazo y variarlo acorde a las necesidades y requerimientos que en la esfera administrativa pudieran presentarse; y si más, adelante, en la reforma de 2014, el legislador prefirió incluir el plazo en cuestión a nivel de ley, tal cuestión implica sólo que se retiró al ejecutivo federal la facultad de fijar en la esfera administrativa el plazo en cuestión, pero de ninguna forma quiere ello decir que la norma legal previamente vigente y que no contemplaba el referido plazo, fuese inconstitucional, pues el artículo 89, fracción I de la Constitución permite precisamente al Ejecutivo Federal, el actuar en la esfera

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

administrativa mediante la emisión de disposiciones que aseguren la exacta observancia de la Ley.

Dicho en otros términos, si la Ley fijó la obligación de que se rindieran informes trimestrales, sin precisar plazo máximo de entrega material, correspondería en automático al Reglamento emitido por el Ejecutivo Federal el precisar dicho plazo, pues lo que no podría hacer tal Reglamento, es imponer alguna obligación adicional o variar la obligación ya contemplada en la Ley, pero sí complementarla, desarrollarla o detallarla, situación que garantiza previsibilidad y seguridad jurídica, pues el mandato constitucional contempla precisamente el que el Presidente de la República ejerza su facultad reglamentaria, lo que obliga a los destinatarios de la ley, a buscar en los reglamentos aquello que ya fijado en la Ley, requiere mayor claridad o precisión.

Lo que sí no es válido, es que la facultad reglamentaria exceda lo previsto en la ley, ni menos aun que aquellos aspectos no contemplados en la ley, se busquen complementar por autoridades diversas al titular del Ejecutivo Federal, cuando no cuenten con una cláusula habilitante prevista expresamente en la Ley o cuando aun de contar con dicha cláusula, ésta no sea válida por no obedecer a regulación técnica o especializada que justifique el que la misma no sea emitida por el propio legislador, o en su caso, por el Ejecutivo Federal en ejercicio de su facultad reglamentaria.

En el asunto que se resuelve, es evidente que el *“Acuerdo que establece las fechas en que las unidades especializadas de las instituciones financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y*

*Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los informes trimestrales*<sup>35</sup>, se emitió sin que existiera en la Ley que se dice lo sustenta, una cláusula habilitante que facultara a la Comisión en cuestión para regular el plazo de entrega de los referidos informes trimestrales contemplados en la ley, lo que además, como se ha dicho, no representa en efecto una cuestión de orden técnico o especializado que justificare una cláusula de ese tipo. Y en su caso, la única cláusula habilitante que contempla la Ley en cuestión en la materia de los informes que nos ocupan, estaba acotada a definir los alcances de los mismos, esto es, su contenido o información a incluir, como se advierte de los artículos 11, fracción XXXV y 50 Bis, fracción V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, más no, se insiste, el plazo máximo de entrega de cada informe trimestral.

Así, no es correcto como se afirma en la sentencia impugnada, que el *“Acuerdo que establece las fechas en que las unidades especializadas de las instituciones financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los informes trimestrales”*, se emitió adecuadamente en términos del artículo 11, fracción XXXV de la Ley citada, pues además de que el mismo no contiene una cláusula habilitante para establecer las fechas o plazos que en el Acuerdo se indican, lo cierto es que el mismo ni siquiera se fundamentó en dicha disposición legal, ni en la diversa fracción XXXIV del artículo 11 de la propia Ley, también citado en la sentencia impugnada, porción normativa esta última, que sólo confirma que la Comisión sólo puede emitir la regulación que la ley le confiera:

<b>Texto reformado</b> correspondiente a la norma aplicada en este asunto:	DOF 25.Junio.2009
ARTÍCULO 11.- La Comisión Nacional está facultada para:	

<sup>35</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de marzo de dos mil nueve.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

XXXIV. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación a que se sujetarán las Instituciones Financieras, **cuando tal atribución le esté conferida en las leyes** del sistema financiero;

De hecho, la emisión del *“Acuerdo que establece las fechas en que las unidades especializadas de las instituciones financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los informes trimestrales”*<sup>36</sup>, se fundamentó en los artículos 59<sup>37</sup> fracciones I y V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 12<sup>38</sup>, 16<sup>39</sup>, 26<sup>40</sup> fracción I y 50 Bis fracción V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y 10 del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros<sup>41</sup>, preceptos que tampoco pueden considerarse habilitantes de la facultad para señalar el plazo o las fechas en que deben emitirse los informes trimestrales que nos ocupan.

<sup>36</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2009.

<sup>37</sup> ARTICULO 59.- Serán facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades, las siguientes:

I.- Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal;

...V.- Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;

<sup>38</sup> Artículo 12.- Para el debido cumplimiento de las facultades que esta Ley atribuye a la Comisión Nacional, las Instituciones Financieras, las unidades administrativas de la Secretaría, las Comisiones Nacionales, así como las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y órganos constitucionales autónomos que tengan competencia en materia financiera, deberán proporcionarle la información y documentación que se les solicite, en el ámbito de su competencia, en términos de los convenios de intercambio de información en los que se determinen los términos y condiciones a los que deberán sujetarse para llevar a cabo el citado intercambio de información.

<sup>39</sup> Artículo 16.- La Comisión Nacional contará con una Junta de Gobierno, así como con un Presidente, a quienes corresponderá su dirección y administración, en el ámbito de las facultades que la presente Ley les confiere.

<sup>40</sup> Artículo 26.- Corresponde al Presidente de la Comisión Nacional: I. La representación legal de la Comisión Nacional y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las que esta Ley u otras Leyes confiere a la Junta;

<sup>41</sup> Artículo 10.- El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión Nacional y tendrá las facultades y obligaciones consignadas en la Ley y demás disposiciones legales aplicables. Corresponderá al Presidente proponer a la Junta, para su autorización, la estructura de la organización administrativa de la Comisión Nacional, así como sus modificaciones. El Presidente de la Comisión Nacional contará con el apoyo de una Secretaría Técnica, que tendrá las funciones que aquél establezca.

Agrava también lo anterior, el hecho de que el Acuerdo en cuestión, ni siquiera fue emitido por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros actuando de manera colegiada, sino únicamente por su Presidente, por lo que aun en el supuesto, sin conceder, de que existiera una cláusula habilitante a favor de la Comisión para establecer las fechas de entrega de los informes, ello no autorizaría al Presidente de la propia Comisión a ejercer por sí mismo tal función, pues en todo caso, el artículo 11 de la Ley, habla de la Comisión y no de su Presidente, quien si bien la representa, no podría en un caso como el señalado, actuar sin acuerdo previo del órgano de gobierno de la propia Comisión, situación que tampoco se hace notoria en el texto del Acuerdo.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> **“ACUERDO QUE ESTABLECE LAS FECHAS EN QUE LAS UNIDADES ESPECIALIZADAS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DEBERÁN PRESENTAR ANTE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, LOS INFORMES TRIMESTRALES.**

**LIC. LUIS ALBERTO PAZOS DE LA TORRE**, Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 59 fracciones I y V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 12, 16, 26 fracción I y 50 Bis fracción V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y 10 del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

#### **CONSIDERANDO**

I.- Que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece que el titular de la Unidad Especializada de la Institución Financiera 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 y;

II.- Que para otorgar mayor seguridad jurídica a las Instituciones Financieras en el cumplimiento de esta obligación, se estableció con dichas instituciones un calendario de entrega de informes trimestrales, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

**ACUERDO QUE ESTABLECE LAS FECHAS EN QUE LAS UNIDADES ESPECIALIZADAS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DEBERÁN PRESENTAR ANTE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, LOS INFORMES TRIMESTRALES.**

**PRIMERA.-** Las Instituciones Financieras cada año fiscal, por medio del titular de sus Unidades Especializadas deberán presentar los informes trimestrales en las fechas que a continuación se precisan:

<b>TRIMESTRE</b>	<b>FECHA DE ENTREGA</b>
1° Enero-Marzo	Dentro de los primeros diez días hábiles de abril.
2° Abril-Junio	Dentro de los primeros diez días hábiles de julio.
3° Julio-Septiembre	Dentro de los primeros diez días hábiles de octubre.
4° Octubre-Diciembre	Dentro de los primeros diez días hábiles de enero del siguiente año.

**SEGUNDA.-** Que dicho informe se podrá presentar por los medios electrónicos autorizados por la Comisión Nacional, con el fin de facilitar el cumplimiento de esta obligación, el que también se podrá presentar mediante escrito libre.

**TERCERA.-** La entrega de los informes trimestrales en una fecha distinta a las establecidas, se considerará como un incumplimiento a lo previsto en el artículo 50 Bis de la Ley de

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

En suma, en lo que se refiere al primer agravio expresado por la quejosa, aquí revisionista, es correcto que en el caso, la definición de plazos o fechas específicas para la rendición de los informes que nos ocupan, no representa de ninguna forma una cuestión de orden técnico o especializado, que no hubiese podido ser prevista por el legislativo y que justificare la inclusión de una cláusula habilitante a diversa autoridad, a la vez que, en realidad, la supuesta cláusula habilitante para fijar dichas fechas o plazo, en realidad, no existe a favor de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, ni menos aun a favor de su Presidente.

Sin embargo, tal conclusión no implica que necesariamente resulte inconstitucional el artículo 50 Bis, fracción V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ni menos el diverso artículo 94 de la propia Ley, pues conforme a lo arriba expuesto, el hecho de que la Ley no contemple el plazo requerido para la presentación del informe trimestral que nos ocupa, sólo activa la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal para complementar, detallar o desarrollar la obligación prevista por la Ley.

No obstante, el hecho de que sea esencialmente fundado el agravio en cuanto a que el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros actuó sin que existiera a su favor una cláusula habilitante que le permitiera fijar el plazo o fechas en que tenían

---

Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, por lo que la Institución Financiera que corresponda se hará merecedora a las sanciones previstas en dicho ordenamiento.

### TRANSITORIO

**UNICO.-** El presente Acuerdo entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Atentamente. México, D.F., a 20 de febrero de 2009.- El Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Luis Alberto Pazos de la Torre.- Rúbrica.”

que rendirse los informes trimestrales previstos en la Ley, resulta suficiente para revocar la sentencia controvertida a través de la revisión, pues en ella se partió de la idea de que dicha cláusula sí existía, de que era válida y además suficiente para el citado propósito, lo que sirvió para realizar una modulación inadecuada de los principios de legalidad, así como de los subprincipios de reserva de ley y tipicidad.

**SEXTO. Estudio de la Revisión Adhesiva.** En su revisión adhesiva, el Titular de la Dirección de Sanciones a Instituciones Financieras de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en suplencia por ausencia del Director General de Arbitraje y Sanciones, se limita en lo general a reiterar lo expuesto en las consideraciones de la sentencia recurrida, destacando el hecho de que:

(a).- Mediante el *"Acuerdo por el que se establecen las fechas en que las Unidades Especializadas de las Instituciones Financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los Informes Trimestrales"*, se hizo del conocimiento de todas las Instituciones Financieras, entre ellas SE DUEÑO, S.A. DE C.V., SOFOM, E.N.R., las fechas de entrega del Informe Trimestral de Consultas y Reclamaciones, con lo que se alega resulta inoperante que la hoy "actora" alegue que no se estableció un plazo para dar cumplimiento a la obligación contenida en el multicitado artículo 50 Bis fracción V.

(b).- Con relación a lo argüido por la demandante de garantías, en el sentido de que el plazo establecido para dar cumplimiento a la multicitada obligación no se encuentra en una Ley formal, es de decirse que, este Organismo en ejercicio de la facultad que la propia Ley de Protección y Defensa al Usuario de

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

Servicios Financieros le otorga, es que con fundamento en los artículos 59 fracciones I y V de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 12,16,26 fracción I y 50 Bis fracción V de la Ley de la materia, mediante la publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación de fecha 06 de Marzo del año 2009, denominada *"Acuerdo por el que se establecen las fechas en que las Unidades Especializadas de las Instituciones Financieras deberán presentar ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los Informes Trimestrales"*, hizo del conocimiento de todas las instituciones financieras, entre ellas SE DUEÑO, S.A. DE C.V., SOFOM, E.N.R., las fechas de entrega del Informe Trimestral de Consultas y Reclamaciones, por lo que bajo ese contexto, los argumentos de la quejosa resultan totalmente equívocos, toda vez que los artículos 50 Bis fracción V y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, no son inconstitucionales como erróneamente lo arguye la Institución Financiera.

Como puede apreciarse, los argumentos, en esencia, más que defender la constitucionalidad de las normas impugnadas, defienden más bien, en un marco de mera legalidad, que sí se señaló un plazo de rendición de los informes en el Acuerdo que se cita, pero aun y cuando con ello se buscara construir un argumento de constitucionalidad, lo cierto es que tales argumentos, forman parte de lo ya precisado por el Tribunal Colegiado impugnado, por lo que en realidad, sólo se reitera lo ya considerado por éste, sin que se aporte un argumento nuevo de defensa de la resolución impugnada.

Así, deben considerarse inoperantes los argumentos vertidos en la revisión adhesiva, pues los mismos, de ninguna forma mejoran, amplían o precisan las motivaciones o

consideraciones de la sentencia que mediante la revisión adhesiva se pretende fortalecer.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis 1a. CCXVI/2007 de esta Primera Sala, de datos de localización, rubro y texto siguientes:

*“Época: Novena Época  
Registro: 171052  
Instancia: Primera Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XXVI, Octubre de 2007  
Materia(s): Común  
Tesis: 1a. CCXVI/2007  
Página: 203*

**REVISIÓN ADHESIVA. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE REITERAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE SIRVIERON DE APOYO AL JUZGADOR PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN CONTROVERTIDA.** *La revisión adhesiva constituye un medio de defensa en sentido amplio que permite a quien obtuvo sentencia favorable expresar agravios tendientes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la resolución que condujo a la decisión favorable a sus intereses; esto es, la parte que se adhiere al recurso debe hacer valer argumentos de mayor fuerza legal que los invocados por el juez de Distrito, que lleven al convencimiento de sostener el sentido del fallo impugnado, y si así lo hace, es porque pretende que se mejoren, amplíen o precisen las motivaciones o consideraciones de dicha sentencia, por considerarlas omisas, erróneas o insuficientes. Por tanto, deben declararse inoperantes los agravios hechos valer por la parte adherente cuando reiteran en lo medular las razones y fundamentos legales que sirvieron de apoyo al juez federal para emitir la resolución controvertida, en tanto que no se satisface el propósito de dicho medio de defensa.”<sup>43</sup>*

De igual forma, es aplicable la Tesis 2a. LXXXIX/2009 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de datos de localización, rubro y texto siguientes:

*“Época: Novena Época  
Registro: 166566  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XXX, Agosto de 2009  
Materia(s): Común  
Tesis: 2a. LXXXIX/2009  
Página: 231*

---

<sup>43</sup> Amparo en revisión 402/2007. Inmobiliaria Navarrete, S.A. de C.V. 15 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2312/2017

**REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO DIRECTO. AL SER SU NATURALEZA ACCESORIA, SUS AGRAVIOS DEBEN CIRCUNSCRIBIRSE A CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD.** *Conforme al artículo 83, fracción V y último párrafo, de la Ley de Amparo, la materia de la revisión en amparo directo se limita exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras, y la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, esa subordinación procesal conduce a determinar que la revisión adhesiva no es un medio de impugnación de un punto resolutorio de la sentencia recurrida, de tal suerte que no constituye propiamente un recurso, sino un medio de defensa que garantiza a quien obtuvo sentencia favorable la posibilidad de reforzar la parte considerativa de la sentencia que lo favoreció o a refutar los agravios o los conceptos de violación que, en su caso, pudieran conducir a la revocación del fallo que en principio le benefició o a impugnar la parte de la sentencia que le fue desfavorable y que de prosperar los agravios de su contraparte, podrían subsistir, perjudicándole de modo definitivo. En consecuencia, al ser su naturaleza accesoria, sus agravios deben circunscribirse a cuestiones de constitucionalidad.*<sup>44</sup>

**SÉPTIMO. Decisión.** Ante lo esencialmente fundado del primer agravio, debe revocarse la decisión del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por los motivos y fundamentos expresados en esta sentencia.

Por tanto, se estima conveniente devolver los autos a dicho órgano de amparo, para que, con base en la decisión adoptada por esta Primera Sala, resuelva las cuestiones de legalidad en las que pudiera tener injerencia.

Ello, pues si bien es cierto que las normas impugnadas no resultan inconstitucionales, lo cierto es que las mismas fueron interpretadas erróneamente con relación a los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad, lo que derivó en una errónea modulación de los mismos que derivó en la aceptación de una cláusula habilitante que no existía y que tampoco podría ser válida, pues lo cierto es que si la Ley

---

<sup>44</sup> Amparo directo en revisión 230/2009. *Confeciones Jr., S.A. de C.V.* 24 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

impugnada no previó el plazo de rendición de informes trimestrales, era el Reglamento de la misma expedido por el Presidente de la República y no disposiciones generales emitidas por una autoridad diversa la vía de precisar dicho plazo.

Cuestiones que implican que fue incorrecto que el órgano de amparo inferior, aplicara las jurisprudencias en que apoyó su fallo, referidas al estado regulador en los supuestos en que sí existe y es válida una cláusula habilitante a favor de autoridades especializadas diversas al Titular del Ejecutivo Federal.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** Devuélvanse los autos al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para los efectos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Acuerdo General 11/2017 emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.