

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

**QUEJOSA: CABSO DE MÉXICO CENTRO
CAMBIARIO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE
CAPITAL VARIABLE**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: JESÚS ROJAS IBÁÑEZ.

SECRETARIA AUXILIAR: GABRIELA PONCE BÁEZ

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

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 121/2018, promovido en contra del fallo dictado veinticinco de julio de dos mil quince, por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, en el juicio de amparo indirecto *****.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar si el artículo 81-D de la Ley General de Organización y Actividades Auxiliares de Crédito, vulnera los derechos de audiencia y de gradualidad de la sanción, consagrados en los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al autorizar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para cancelar el registro a los centros cambiarios.

I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. La hoy quejosa, Cabso de México Centro Cambiario, Sociedad Anónima de Capital Variable, es una persona moral que contaba con un registro para operar como centro cambiario.
2. Mediante orden de visita de inspección ordinaria número ***** , el Director General Adjunto de la Dirección General de Prevención de Operaciones con

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

Recursos de Procedencia Ilícita A, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ordenó la visita de inspección ordinaria a la persona moral recurrente, con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

3. Con el propósito de hacer entrega de la orden de visita domiciliaria detallada en el párrafo anterior y llevarla a cabo, el diecisiete de febrero de dos mil catorce, el Director y Subdirector de Área adscritos a la Dirección General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita A, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se constituyeron en el domicilio: Avenida *****, sin número, local *****, puerta *****, terminal *****, del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, colonia *****, Ciudad de México.
4. Derivado de lo anterior, el doce de marzo de dos mil catorce, por oficio número ***** signado por el Director General Adjunto de la Dirección General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, se formularon a la persona moral las observaciones y recomendaciones en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo y, se le otorgó un plazo de diez días para que remitiera toda la información y documentación que en su caso estimara conveniente para desvirtuar dichas observaciones y recomendaciones.
5. Mediante escrito presentado el catorce de abril de dos mil catorce, la persona moral cumplió con el requerimiento anterior y presentó escrito con respuesta a las observaciones y recomendaciones.
6. El cinco de agosto de dos mil catorce se emitió el oficio número *****, por el vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por medio del cual se informó a la persona moral recurrente, que se encontraba incapacitada para operar como centro cambiario y que se le pondría en estado de disolución y liquidación.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

7. **Juicio de amparo indirecto.** Inconforme con lo anterior, por escrito presentado el cinco de septiembre de dos mil catorce, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Cancún, Cabso de México Centro Cambiario, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la justicia federal¹.
8. La quejosa señaló como garantías violadas en su perjuicio, las contenidas en los artículos 1º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como autoridades responsables, a las siguientes:
- Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
 - Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Secretario de Gobernación.
 - Director del Diario Oficial de la Federación.
 - Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
 - Los Subdirectores de Área adscritos a la Dirección General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita A de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
 - El Director General Adjunto de Prevención de Operaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
9. Asimismo, como actos reclamados señaló los siguientes:
- De las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, la aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de agosto de dos mil once, mediante el cual se adicionó el artículo 81-D, fracción I y sus tres últimos párrafos.

¹ Cuaderno del Juicio de Amparo Directo *****, fojas 2 a 524.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

- Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la promulgación y la orden de publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de agosto de dos mil once, mediante el cual se adicionó el artículo 81-D, fracción I y sus tres últimos párrafos.
 - Del Secretario de Gobernación, el refrendo del decreto promulgatorio de la Ley citada.
 - Del Director del Diario Oficial de la Federación, la publicación de la Ley citada.
 - Del Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la aplicación por primera vez del artículo 81-D, primer párrafo, fracción I y antepenúltimo y último párrafos, así como la emisión de la resolución administrativa de cinco de agosto de dos mil catorce.
10. Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, en donde se registró con el número ***** y cuyo titular, mediante proveído de ocho de septiembre de dos mil catorce, desechó de plano la demanda de amparo², al considerar que el primer acto de aplicación de la norma había sido la resolución emitida el veintinueve de mayo de dos mil catorce en el procedimiento administrativo de origen y que le fue notificada a la quejosa el doce de junio de dos mil catorce. Por tal razón, consideró que la presentación de la demanda resultaba extemporánea. Además, se dijo que la sociedad quejosa debió agotar el juicio contencioso administrativo.
11. **Recurso de Queja** *****. En contra de la anterior determinación, la quejosa interpuso recurso de queja, que se radicó ante el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito bajo el número ***** y que fue resuelta el veintitrés de octubre de dos mil catorce, en el sentido de declarar fundada la queja³, en razón de que el primer acto de aplicación de la norma fue la resolución de cinco de agosto de dos mil catorce en la que se decretó

² Ibidem, fojas 525 a 533.

³ Ibidem, fojas 572 a 590.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

la cancelación del registro que le permitía desempeñar las funciones de centro cambiario, tal como lo había indicado la quejosa en su demanda de amparo.

12. Por otra parte, se dijo que la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley en virtud de su primer acto de aplicación, es optativo para el interesado agotar o no los recursos ordinarios procedentes en contra de aquél; razón por la cual no operaba el principio de definitividad.
13. Como consecuencia de lo anterior, en proveído de tres de noviembre de dos mil catorce, la Juez Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, admitió la demanda de amparo⁴.
14. Al respecto, el Director General Adjunto de Prevención de Operaciones A-1 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, manifestó que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII, del artículo 61, en relación con la fracción VI, del artículo 108, ambos de la Ley de Amparo, en cuanto a que la quejosa no expuso verdaderamente conceptos de violación, al no precisar los razonamientos lógico jurídicos mediante los cuales demostrara que los actos reclamados vulneran algún precepto legal o constitucional⁵.
15. Por otra parte, la Subdirectora de Área adscrita a la Dirección General Adjunta de Prevención de Operaciones A-1, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, manifestó se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo, ya que el acto reclamado consistente en la notificación de oficio de la cancelación, es un acto consumado. Asimismo, que la quejosa carece de interés jurídico para promover el juicio de amparo, en virtud de que el acto que se le reclama es un acto consumado⁶.

⁴ Ibiem, fojas 591 a 594.

⁵ Ibidem, fojas 649 a 663.

⁶ Ibidem, fojas 697 a 716.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

16. Seguidos los trámites de ley, el veinticinco de julio de dos mil quince, la Juez de Distrito dictó sentencia, en la que determinó negar el amparo solicitado⁷.
17. **Recurso de revisión.** Inconforme con esa resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión⁸, mediante escrito que presentó el siete de septiembre de dos mil quince ante el Juzgado Tercero de Distrito en Cancún, Quintana Roo, el cual se remitió al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en donde se tuvo por admitido mediante acuerdo de trece de noviembre de dos mil quince, bajo el número *****⁹.
18. Mediante escrito depositado por correo certificado, el nueve de diciembre de dos mil quince, el Delegado del Presidente de la República interpuso recurso de revisión adhesiva¹⁰, en el que no se plantearon causales de improcedencia y que se tuvo por admitido mediante proveído de siete de enero de dos mil dieciséis¹¹.
19. En sesión de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, el órgano colegiado emitió sentencia en la que resolvió carecer de competencia legal para conocer de la inconstitucionalidad planteada y ordenó remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos de su legal competencia¹².
20. **Amparo en Revisión 369/2016.** Recibidos los autos en este Alto Tribunal, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de veinte de abril de dos mil dieciséis lo registró con el número 369/2016, ordenó notificar a la autoridad responsable y, finalmente, turnó los autos para su estudio y elaboración del proyecto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁷ Ibidem, fojas 1031 a 1944.

⁸ Cuaderno del Amparo en Revisión *****, fojas 4 a 65.

⁹ Ibidem, fojas 66 y 67.

¹⁰ Ibidem, fojas 109 a 108.

¹¹ Ibidem, foja 128.

¹² Ibidem, fojas 153 a 184.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

21. En sesión de uno de marzo de dos mil diecisiete, esta Primera Sala resolvió el asunto, en el sentido de devolver los autos al Tribunal Colegiado porque no se analizaron las causales de improcedencia planteadas por las autoridades responsables, Director General Adjunto de Prevención de Operaciones A-1 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Subdirectora de Área adscrita a la Dirección General Adjunta de Prevención de Operaciones A-1 de dicha Comisión¹³.
22. Recibidos los autos en el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, éste emitió una nueva resolución el dieciocho de enero de dos mil dieciocho, en la que analizó las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables antes mencionadas, las que declaró como infundadas. Por otra parte, se declaró incompetente para conocer de la constitucionalidad del artículo impugnado y ordenó enviar los autos a este Alto Tribunal¹⁴.
23. **Recurso de revisión 121/2018.** Con fecha ocho de febrero de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió acuerdo por el que tuvo por recibido el asunto y lo registró bajo el número 121/2018. Asimismo, ordenó remitir los autos para su estudio y elaboración del proyecto correspondiente, al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena¹⁵.
24. Con fecha catorce de marzo de dos mil dieciocho, esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto para su estudio y elaboración del proyecto¹⁶.

III. COMPETENCIA

25. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es constitucional y legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso

¹³ Ibidem, fojas 212 a 222.

¹⁴ Ibidem, fojas 236 a 253.

¹⁵ Cuaderno del Amparo en Revisión 121/2018, fojas 74 a 77.

¹⁶ Ibidem, foja 125.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, 83 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos Primero, Segundo, fracción III y Tercero, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo en materia administrativa en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 49 del Código Fiscal de la Federación.

26. Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional.
27. Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que -al igual que los amparos directos en revisión- los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que sí el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces, en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

IV. OPORTUNIDAD.

28. Es innecesario analizar la oportunidad con la que fue interpuesto el recurso de revisión por el recurrente, así como la del recurso de revisión adhesiva interpuesto por el Delegado del Presidente de la República, habida cuenta de

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

que el Tribunal Colegiado que conoció de dichos asuntos examinó dicha cuestión, concluyendo que fueron presentados en los términos legalmente establecidos.

V. LEGITIMACIÓN

29. Resulta innecesario estudiar la legitimación del C. *****, para interponer en representación de la quejosa el recurso de revisión, así como de la legitimación con que se presentó el recurso de revisión adhesiva, toda vez que el tribunal colegiado del conocimiento analizó dicha cuestión, concluyendo que fueron presentados por parte legitimada.¹⁷

VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

30. A fin de resolver el presente recurso de revisión, conviene resumir los conceptos de violación que hizo valer la quejosa en el amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida, los argumentos del recurso de revisión, así como lo resuelto por el tribunal colegiado:
31. **Demanda de amparo.** La quejosa en el amparo *****, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 81-D, fracción I, párrafos último, penúltimo y antepenúltimo, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, formuló los siguientes argumentos:

PRIMERO. El contenido del artículo 81-D de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito contraviene los principios que regulan los actos privativos de derechos establecidos en el artículo 14, segundo párrafo y del artículo 22 Constitucionales, ya que autoriza a la Comisión Nacional Bancaria, para que en sustitución de la autoridad judicial, a la que corresponde según lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, emita actos privativos, toda vez que además de cancelar el registro a los centros cambiarios o dispersores de dinero, señala que esa cancelación incapacitará a la sociedad para realizar las operaciones a que se refieren los artículos 81-A y 81-A Bis, según corresponda, a partir de la fecha en que se notifique la misma. Tratándose de centros cambiarios, a partir de ese momento, se pondrán en estado de disolución y liquidación; además, la Comisión en términos del penúltimo párrafo del

¹⁷ Ibidem, fojas 157 reverso y 158.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

precepto podrá promover ante la autoridad judicial para que designe al liquidador, si en el plazo de sesenta días hábiles de haber notificado la cancelación del registro, éste no hubiere sido designado. Cuando la propia Comisión encuentre que hay imposibilidad de llevar a cabo la liquidación, lo hará de conocimiento del juez competente para que ordene la cancelación de su inscripción en el Registro Público de Comercio, la que surtirá sus efectos transcurridos trescientos sesenta días naturales a partir del mandamiento judicial. De esto resulta claro que esta disposición le da un carácter o alcance de acto privativo de derechos a la declaración de cancelación de la Comisión.

El legislador ordinario se apartó del mandato constitucional, dado que este tipo de actos privativos debió reservarlos para que se tramitaran en forma de juicio, ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La cancelación del registro se traduce en un acto privativo, dado que trae consigo la clausura de las sucursales del centro cambiario; es decir, el cese definitivo de actividades lícitas de compra venta de divisas que tienen derecho a realizar los centros cambiarios, en virtud de cumplir con todos los requisitos establecidos en el artículo 81-B de la citada Ley. Con dicha cancelación se priva además a los socios y trabajadores de los centros cambiarios del derecho de realizar una actividad lícita y, adicionalmente, a los socios se les desconoce la facultad de permanecer asociado en la sociedad moral, a la cual se ordena liquidar. Por tanto, los actos que implican la cancelación del registro es un acto privativo y para emitirse, debe cumplir con los requisitos exigidos por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

La disposición contraviene el principio constitucional de la proporcionalidad o graduación de las sanciones administrativas, toda vez que el precepto no prevé la aplicación de la sanción, como resultado de una serie de medidas progresivas, en atención a la gravedad de la conducta, infracciones o irregularidades en que hubiese incurrido el sujeto al que se aplique la norma y aplicar el castigo más severo, consistente en la cancelación del Registro del centro cambiario.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las multas fijas son contrarias al artículo 22 constitucional, tal como se señala en la jurisprudencia 10/95 de rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES". A pesar de que el criterio se refiere a multas, la *ratio decidendi* resulta aplicable también a las sanciones administrativas fijas, sin criterios de graduación, en el sentido de que en estos casos, las leyes también deben contener las reglas adecuadas para jerarquizar las penas acorde a los hechos que produce la conducta infractora.

De acuerdo al artículo 5-Bis 2 de la Ley que se viene citando, la Comisión tiene la obligación de hacer pública la información relativa a las sanciones que aplica, con base en las disposiciones de ese precepto. Así, el veinticuatro de marzo de dos mil catorce, la Comisión

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

emitió los “Lineamientos para la divulgación de las sanciones que imponga la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril del mismo año, en los cuales se establece la obligación de hacer del conocimiento las sanciones que imponga, en la página electrónica el día quince calendario del mes siguiente a aquel en que se haya verificado o notificado, por un lapso de tres años.

En el caso, se publicó que la conducta fue grave, lo que es desproporcionado porque a otras dos empresas se les calificó su conducta como no grave. Es desproporcionado debido a que sólo es posible aplicarla con base en disposiciones genéricas contenidas en la fracción I, del artículo 81-D y el antepenúltimo y penúltimo párrafos de este precepto de la Ley que no prevé hipótesis diferentes de la penalidad, correspondientes a la graduación de la misma, atendiendo a la gravedad o forma de incidencia de la conducta infractora.

El registro de una sociedad como centro cambiario ante la autoridad hace las veces de una patente para realizar operaciones de compraventa de divisas, por esa razón, la hipótesis de cancelación del registro se traduce en un cierre de las operaciones y de clausura de todos los locales del centro cambiario que funcionan con base en el registro respectivo. Así, la aplicación de la medida, por ser única y aplicarse a cualquier tipo de infracción es inconstitucional, ya que el precepto debió incorporar los elementos de graduación de la sanción, tales como: a) la temporalidad de la suspensión de actividades o cancelación temporal provisional del registro; b) supuestos en los que procede el cierre de actividades para uno, varios o todos los establecimientos del centro cambiario; y c) las infracciones graves que implican el cierre definitivo de uno, varios o todos los locales del centro cambiario y la cancelación del registro para operar como centro cambiario.

32. **Sentencia de amparo.** Las consideraciones por las que la Juez Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, mediante sentencia de veinticinco de julio de dos mil quince, resolvió negar el amparo a la quejosa, fueron las siguientes:

El registro para operar como centro cambiario constituye una autorización administrativa que otorga el Servicio de Administración Tributaria, previa satisfacción de los requisitos que establece el artículo 81-D del La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

No se está en presencia de un acto privativo de derechos que deba dilucidarse por la vía jurisdiccional, en virtud de que los permisionarios no tienen incorporado a su esfera de derechos jurídicamente tutelados, el derecho de intercambiar divisas, que corresponde al Estado Mexicano, el que confiere su operatividad a los particulares a través de

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

los centros cambiarios, de tal manera que tal actividad no forma parte inherente al patrimonio jurídico de aquéllos, por lo que la cancelación de los registros de dichos centros, no implica un acto que los prive de la titularidad de un derecho que les pertenece, pues éste sólo les fue permitido siempre y cuando cumpla con el acto-condición para el desempeño correcto de la actividad de intercambio de moneda, regulado por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, motivo por el cual no era menester que la resolución reclamada fuera emitida por una autoridad jurisdiccional, como en forma equivocada manifestó la parte agraviada.

La actividad que ejerce el centro cambiario no queda al libre y absoluto arbitrio de éste, sino que está sujeta a las exigencias, modalidades, obligaciones y restricciones impuestas por el Estado a través del marco normativo que regula el ejercicio de dichos actos.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito señala que la compra-venta habitual y profesional de divisas es una actividad auxiliar del crédito, para lo cual, en principio, se requiere una autorización del Estado Mexicano, salvo que se trate de sociedades anónimas que se constituyan como centros cambiarios, en cuyo caso necesitarán registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; es decir, se trata de una actividad regulada por el mercado de divisas que, como tal, entra en las actividades que corresponden al Estado, pero que éste delega vía autorización o inscripción a sociedades anónimas que realicen en forma habitual y profesional actividades relacionadas con la compra, venta y/o cambio de divisas.

Lo anterior significa que la actividad de los centros cambiarios no es absoluta, es decir; no se puede ejercer libremente, sino que está sujeta a las exigencias que imponga el Estado mediante la ley; por tanto, la indicada porción normativa no trasgrede el artículo 14 de la Carta Magna, pues no se trata de un derecho cuya privación deba ventilarse vía jurisdiccional.

El artículo 22 constitucional se refiere a la proporcionalidad que debe imperar en las penas con relación a los delitos que se cometan y al bien jurídico que éstos afecten; sin embargo, la cancelación del registro administrativo no constituye una sanción comprendida en el citado precepto constitucional. En los artículos que van del 88 al 94 bis del Título Sexto de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, se comprenden las infracciones y las sanciones administrativas provenientes de la comisión de delitos y la cancelación del registro como centro cambiario, no se encuentra en esos supuestos.

La cancelación registral para seguir operando, no constituye una infracción ni una sanción administrativa susceptible de ser individualizada, porque solo comprende la pérdida de los atributos para desempeñar la función de intercambio de divisas, por lo que no es violatoria del principio de prohibición de las sanciones excesivas, tutelados por el principio de proporcionalidad que contiene el artículo 22 constitucional que fija los parámetros que permiten la

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

individualización de la sanción, supuesto este último que no se concretó en el caso.

Del contenido del artículo 81-B de la precitada legislación, se entiende que la cancelación del registro para operar como centro cambiario, no se considera una sanción, sino la pérdida de los atributos que el Estado, a través de la autoridad hacendaria correspondiente, le confirió al permisionario para desempeñar la función de intercambio de divisas.

33. **Recurso de revisión.** En su escrito, la parte quejosa adujo sustancialmente:

PRIMERO. La Juez determina que sólo los derechos que identifica como absolutos, que se ejercen libremente por los particulares, son susceptibles de ser privativos y por ende, señala como los únicos que pueden afectarse por vía jurisdiccional, concluyendo que el derecho o bien inmaterial a favor de los particulares que proviene de una autorización administrativa del Estado no deben considerarse como privativos, en términos del artículo 14 constitucional, ya que en ese supuesto *“el particular está sujeto a las exigencias que imponga el Estado mediante el marco normativo que regula el ejercicio de dichos actos”*; lo cual, le deja en estado de indefensión, porque no se expone ningún argumento del que se desprenda la razón de su afirmación.

La Juez no cita criterio jurisprudencial alguno que confirme la interpretación restrictiva del término “derechos” del segundo párrafo del artículo 14 constitucional. Además, no realizó el ejercicio de interpretar por algún método de interpretación el alcance del referido término, ni mucho menos cumplió con las exigencias de este Alto Tribunal en relación a los criterios positivos de interpretación que se expresan en la tesis 63/2010 de rubro: “INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN”.

La Juez violó el artículo 217 de la Ley de Amparo, al dejar de aplicar el criterio jurisprudencial 40/96, mediante el cual se determina el parámetro para identificar los actos privativos. Por lo menos debió expresar las razones por las que se separaba del criterio, donde claramente se advierte que no hace la distinción fijada por la Juez de que sólo pueden ser privativos los derechos “absolutos” que se ejercen “libremente”. Por el contrario, el Máximo Tribunal establece otros parámetros muy distintos a la visión restrictiva de la Juez que permite concluir que los actos privativos pueden recaer sobre cualquier tipo de bien material o inmaterial del que es privado de manera definitiva un particular.

En el caso, se está ante un acto privativo, toda vez que la resolución impugnada determina la cancelación del registro del centro cambiario quejoso, quedando inhabilitado de manera permanente para realizar sus operaciones y además se ordena la liquidación de la sociedad, con lo que se comprueba que la finalidad connatural perseguida por el acto

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

de autoridad es la privación definitiva de un bien inmaterial, es decir, el derecho de realizar las operaciones del centro cambiario, y no existe sólo una restricción provisional que llevara a pensar en la existencia de algún simple acto de molestia.

La Juez de Distrito incurre en una apreciación errónea del artículo 14 constitucional, por considerar que los hechos de los derechos que provienen de la autorización del Estado para realizar alguna actividad regulada, pueden perderse por parte de sus titulares por una acción unilateral de la autoridad competente, aunque reconoce que siguiendo los lineamientos establecidos en la normatividad que regula la actividad, sin considerar que esa actividad también está sujeta a control constitucional, pues de lo contrario, sería una normatividad excepcional que autorice actos autoritarios contra los particulares.

No se realizó un estudio sistemático de los conceptos de violación, con lo que se hizo nugatorio el derecho de audiencia.

Existe una gama de derechos adquiridos por los particulares como consecuencia de un contrato celebrado con la administración pública o por haber resultado vencedor en un proceso de licitación, o a consecuencia de la obtención de una concesión o autorización del Estado para realizar determinadas actividades reguladas. Esos derechos, para que puedan ser privados es necesario que la autoridad administrativa competente, en ciertos casos, promueva un juicio de lesividad ante un tribunal autónomo, a fin de modificar los derechos adquiridos por los particulares y en otros, sujetarse a un procedimiento en sede administrativa, pero cumpliendo con los requisitos establecidos.

No se analizaron las pruebas con las que se pretendió acreditar la inconstitucionalidad de la norma.

La actividad a que se dedica la quejosa no es un derecho preexistente de la moral quejosa, sino que al tratarse de un acto por medio del cual el Estado otorga al particular la prestación de un servicio público, nos encontramos en presencia de una concesión administrativa, la cual, es el acto por medio del cual el Estado otorga a un particular la prestación de un servicio público y mediante esa figura se constituye un derecho a favor del particular. Es decir, es un acto administrativo mixto en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales, respecto de los cuales, en los primeros consignan las normas a que ha de sujetarse la organización y el funcionamiento del servicio y los segundos, tienen como propósito proteger el interés legítimo del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual, la cual no puede ser modificada unilateralmente por el Estado, pues esa situación jurídica es precisamente la generación de un derecho en favor de ésta. De esta manera, la pérdida de la concesión es un acto privativo de los derechos que tutela el artículo 14 constitucional.

El artículo impugnado contraviene el artículo 14 constitucional, al establecer como facultad de una autoridad administrativa la privación

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

de derechos previamente otorgados al gobernado. El Estado, al establecer requisitos y exigencias a las sociedades que al amparo de un registro habrán de operar una concesión, permiso o autorización mediante la cual el Estado delega en ellas alguna de sus facultades exclusivas, lo que hace es incorporar en la esfera jurídica de dichas sociedades, el derecho a explotar y beneficiarse del ejercicio de esas facultades, por tanto, al dotarse a las sociedades tales derechos de usufructo, operación y aprovechamiento de la actividad cambiaria, es el propio Estado quien dota a las sociedades de ese derecho, el cual como tal, pasa a formar parte de su esfera jurídica, por lo que para ser privado de dicho derecho, es menester se cumpla con los requisitos del artículo 14 constitucional.

SEGUNDO. La Juez de Distrito viola el contenido del artículo 74, fracción IV y 75 de la Ley de Amparo, toda vez que no expresa las consideraciones y los fundamentos legales para estimar que la resolución impugnada no es una sanción; además, no apreció los hechos como aparecen probados en el procedimiento seguido por la autoridad, para determinar por un lado la supuesta infracción de la quejosa y la emisión de la resolución a consecuencia de un incumplimiento de la norma, la drástica determinación que implica la sanción de cancelar el registro como centro cambiario, el cierre de todas las sucursales de la empresa y la orden de liquidar la sociedad.

Pero la propia autoridad consideró que se había infringido el contenido del artículo 81-A de la Ley de la materia, por lo que sí se trata de una sanción y el castigo que aplicó fue la cancelación del registro y por ende, de todas las operaciones en todas sus sucursales y la liquidación de la sociedad. Refuerza la idea de que se le aplicó una sanción, el hecho de que la Comisión haya iniciado y tramitado un verdadero procedimiento administrativo antes de emitir la resolución.

Además, en su sitio de internet, la autoridad registró como una sanción la aplicada a la quejosa y reconoce que lo hizo por una infracción no grave. Desde esta perspectiva, la Juez incurre en una falta de apreciación y valoración de las pruebas.

El acto desfavorable que afecta a la quejosa, con una finalidad represora, debe ceñirse a los principios constitucionales, de lo contrario, se estaría permitiendo que existan actos de autoridad autoritarios. De ahí que si se aplica una consecuencia jurídica por la infracción, debe aplicarse a esos actos de autoridad, desde la perspectiva de la prevalencia del régimen constitucional, el contenido del artículo 22 de la Constitución. Esto, porque no puede existir la misma consecuencia para una infracción leve que para una grave.

Contrario a la percepción del juez, la interpretación del artículo 22 constitucional no limita los actos protegidos por ese dispositivo a las penas y sanciones, pues el órgano constituyente adopta un término de textura abierta al establecer que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Al utilizar la palabra “toda”, el constituyente indiscutiblemente incluye todo tipo de acto de

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

autoridad que tenga las características de una pena y no solo las tipificadas en materia penal o las sanciones administrativas, como lo aprecia la juez, pues estando en presencia de actos en los que la autoridad aplica una medida restrictiva contra un particular, derivado de la infracción de una disposición normativa que comparte la misma naturaleza objetiva y material que las penas y sanciones, no existe razón para dar un tratamiento diferenciado, toda vez que esa visión no se deduce del texto constitucional.

El artículo 22 constitucional no se constriñe a la materia penal, ya que dicho precepto sienta las bases para la imposición y aplicación de cualesquier sanción en cualquier materia.

TERCERO. Existe una falsa apreciación de las pruebas, ya que se señaló de manera errónea que la resolución fue emitida por la Comisión y no por quien la suscribe, que es el Vicepresidente Jurídico de tal Comisión, siendo que la Comisión tendrá que actuar por conducto de alguno de sus órganos o unidades administrativas.

Lo anterior le deja en estado de indefensión, al no aparecer la identificación de los funcionarios de la Comisión que en su concepto la emitieron, se desconoce si tienen competencia para emitirla y no la rubricaron, siendo este un requisito indispensable de validez de los actos de autoridad e incluso de los actos jurisdiccionales.

De lo anterior se evidencia que la resolución impugnada fue emitida por autoridad que no acredita tener competencia ni facultades para el efecto, en virtud de lo cual, el acto está viciado de nulidad.

CUARTO. La Juez incurre en una falsa apreciación de los hechos e incurre en la falacia de “petición del principio”, toda vez que lo que se cuestionó fue la facultad formal delegada y lo que se contestó fue que el funcionario sí es competente.

QUINTO. La Juez de Distrito no valoró las pruebas admitidas y desahogadas en el procedimiento, con las que acreditaba que no existió la infracción al artículo 81-D, en lugar de contestar dogmáticamente que las pruebas no debían ser consideradas para individualizar la sanción, insistiendo en que la resolución no constituye una sanción.

SEXTO. La Juez evadió analizar el planteamiento sobre que el Reglamento de Supervisión de la Comisión no exige que la orden de visita tenga que notificarse necesariamente en el domicilio fiscal de la entidad o persona supervisada, sino que basta con que en el oficio o notificación se mencionen los elementos necesarios que permitan establecer su ubicación; lo que resulta erróneo, toda vez que parte del supuesto de que lo señalado en tal Reglamento es la verdad acabada e infalible, cuando puede contravenir principios constitucionales, al señalar que cualquier visita, incluyendo la visita especial debe de practicarse en el domicilio principal de la empresa, para otorgar seguridad jurídica y certeza a la participación del representante legal

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

de la empresa, así como oportunidad de defensa, desde el acto inicial del procedimiento.

La visita practicada por la Comisión es un acto de molestia que debe sujetarse a lo establecido en el artículo 16 constitucional, del cual deriva la obligación de que se respete la entrega de la orden de visita en el domicilio principal de la empresa para posibilitar una oportuna defensa y conocimiento del acto de molestia desde el inicio, así como para dar oportunidad al representante legal a que designe testigos o personas encargadas de facilitar a la autoridad la información requerida en el desarrollo de la visita.

SÉPTIMO. La Juez de Distrito nunca desvirtúa el contenido genérico de la visita, pues no se refiere a determinado tipo de operaciones realizadas por el centro cambiario, como las relativas a operaciones no reportadas, u operaciones identificadas como irregulares.

Respecto al periodo a revisar, señala que la orden de autoridad contiene la fecha de inicio de visita que es a partir del diecisiete de febrero de dos mil catorce. Con ese argumento, no se precisa ni el periodo de duración de la visita, ni la fecha de conclusión. Lo más grave es que no se supera el cuestionamiento de la quejosa en el sentido de que no se establece el periodo a revisar por parte de la autoridad.

Tampoco se demuestra que la Comisión haya señalado los lugares sujetos a revisión, lo cual no fue superado por la Juez y trata de justificar que la autoridad cumplió todas las exigencias del artículo 20 del Reglamento y por ende, no se superan los argumentos de los conceptos de violación, para concluir que se está en presencia de una orden genérica de visita que deja en estado de incertidumbre e indefensión al centro cambiario.

34. **Recurso de revisión adhesiva.** El Delegado del Presidente de la República planteó en sus agravios:

PRIMERO. La cancelación para operar como centro cambiario constituye un acto administrativo que implica la pérdida de tributos para el cambio de divisas que le fue permissionado, siempre y cuando cumpla con los requisitos para el desempeño correcto de la actividad, motivo por el cual no era menester que la resolución reclamada fuera emitida por una autoridad jurisdiccional. Máxime que el objetivo es prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita y el financiamiento al terrorismo.

La cancelación constituye un acto administrativo, el cual causa efectos jurídicos con el fin de ejecutar atribuciones de la propia autoridad que lo emite, tal y como lo es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que de acuerdo a los derechos y obligaciones que imponga la ley, los actos pueden ser obligatorios, discrecionales.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una autoridad financiera, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, misma que ha concentrado sus esfuerzos en consolidar la estabilidad del sistema, impulsar la solidez de las instituciones y sentar las bases para favorecer tanto la penetración del sistema financiero, como el crecimiento.

En dos mil once se publicaron reformas legales para establecer un nuevo régimen de prevención del lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo, que confirió a la Comisión nuevas facultades de supervisión respecto de los centros cambiarios.

La Comisión está facultada tanto para supervisar, inspeccionar, así como efectuar las medidas procedentes, a fin de que se regulen los centros cambiarios, con la finalidad de evitar la comisión de los delitos de lavado de dinero y terrorismo y que se logre que éstos cumplan con las disposiciones del artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, siendo necesario para ello, el dotar de facultades expresas a la Comisión para que tenga un eficaz control de sus actividades.

La Comisión tiene la legítima facultad de cancelar el registro para operar como centro cambiario, toda vez que de igual forma tuvo la facultad de emitirle un registro para realizar operaciones de compra y venta de billetes, entre otras actividades.

El artículo 81-D impugnado, de manera textual contempla la garantía de audiencia, al señalar que previa audiencia de la sociedad quejosa interesada, la Comisión podrá declarar la cancelación del registro para operar como centro cambiario si la sociedad actúa en contravención a las disposiciones del citado ordenamiento legal.

SEGUNDO. La cancelación que se realizó a la quejosa para poder operar como centro cambiario no constituye una pena, ni una sanción administrativa, por lo que no debe estar regulado por el artículo 22 constitucional.

El legislador estableció medidas para todas aquellas personas físicas o morales que se ostenten o realicen operaciones como centro cambiario o transmisor de dinero, las cuales van desde la suspensión inmediata de operaciones, la clausura del establecimiento, cancelación de registro para operar como centro cambiario e inclusive, la imposición de sanciones penales. Esto, con el objetivo de evitar la posible comisión de actos ilícitos, por lo que actualmente las sociedades anónimas registradas ante la Comisión están obligadas a cumplir las condiciones en materia de prevención, detección de actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie, para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 149 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del 400 Bis del mismo Código.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

Por tanto, la reforma a la Ley de la materia atiende a un fin de interés público que tiene como objetivo, por un lado, tener el control del tráfico monetario y, por otro, evitar la comisión de actos ilícitos relacionados con estas actividades.

No obstante ello, las adecuaciones no trasgreden derechos subjetivos, pues si bien es cierto se limita una actividad comercial, ello se hace en función del interés público, pues según se desprende de las etapas legislativas, la intención de las limitaciones fue regular y armonizar la normatividad de los centros cambiarios.

En el caso concreto, no se encuentra en el supuesto de que la sanción debió haberse graduado, ya que dada la naturaleza del artículo, no permite graduar la cancelación; es decir, de permitir que se siguieran realizando las operaciones para las cuales le fue otorgado el registro, y que fueron realizadas en contravención a lo que la propia ley establece como conducta prohibida, ya que se estarían violentando disposiciones de orden público y el interés social, objetivos por los cuales fue creada dicha normatividad.

La cancelación del registro no implica una sanción prohibida por el artículo 22 constitucional, pues al tratarse de una conducta prohibida por la ley, cuya realización contraviene disposiciones de orden público y afecta el interés social, es evidente que no existen motivos para graduar en los términos planteados por la quejosa, la sanción impuesta por la Comisión.

35. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Mediante sentencia de uno de septiembre de dos mil quince, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito resolvió:

En esencia, la parte quejosa consideró que el artículo 81-D, fracción I y párrafos último, penúltimo y antepenúltimo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito vulnera lo previsto en el artículo 14, segundo párrafo y 22 constitucionales, en razón de que el precepto que tilda de inconstitucional autoriza a la Comisión para cancelar el registro a los centros cambiarios o a los dispersores de dinero, incluso, con la cancelación del registro se incapacita a la sociedad de que se trate para realizar las operaciones referidas en los artículos 81-A y 81-A Bis de la propia ley; esto es, se faculta a dicha Comisión para que, en sustitución de una autoridad judicial, emita actos privativos.

Atendiendo a que de la revisión del caso no se advierte existencia de alguna violación manifiesta a las normas que rigen en el juicio de amparo por la cual deba revocarse el fallo recurrido y ordenar la reposición del procedimiento, toda vez que se colmaron las formalidades necesarias; al subsistir el problema de constitucionalidad

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

y al no existir jurisprudencia sobre el tema, debe reservarse jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VII. ESTUDIO DE FONDO

36. En el caso, la parte quejosa se dolió de que el artículo 81-D de la Ley General de Organizaciones y Actividades de Crédito, al permitir que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores suspenda su registro como centro cambiario, vulnera su derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, así como se vulnera también el artículo 22 constitucional, al no permitir la graduación de la sanción.

37. Para analizar dicho precepto, resulta necesario transcribir su contenido:

ARTÍCULO 81-D.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previa audiencia de la sociedad interesada, podrá declarar la cancelación del registro a que se refiere el artículo 81-B de esta Ley, en los siguientes casos:

I. Si la sociedad de que se trate efectúa operaciones en contravención a lo dispuesto por esta Ley o a las disposiciones que emanen de ella;

II. Si la sociedad no realiza las operaciones para las cuales le fue otorgado el registro a que se refiere el artículo 81-B de la presente Ley;

III. Si sus administradores han intervenido en operaciones que infrinjan las disposiciones de esta Ley o las que deriven del artículo 95 Bis de la misma;

IV. Si la sociedad de que se trate, por conducto de su representante legal, así lo solicita;

V. Si a pesar de las observaciones y acciones correctivas que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores haya realizado u ordenado, la sociedad reincide en el incumplimiento en lo establecido en el artículo 95 Bis de esta Ley o en las disposiciones de carácter general que de éste deriven.

Para efectos de lo previsto en la presente fracción, se considerará reincidente al que haya incurrido en una infracción que hubiese sido sancionada y, en adición a aquella cometa la misma infracción, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente;

VI. Cuando en términos de la presente Ley, la sociedad de que se trate incumple de manera grave con lo previsto en el artículo 95-Bis de esta Ley o en las disposiciones que de éste derivan;

VII. Si la sociedad omite enviar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el periodo de un año calendario, la información y documentación prevista en el artículo 95 Bis de esta Ley y las disposiciones de carácter general que de éste deriven, y

VIII. Si la sociedad omite renovar su registro en términos de lo señalado en el artículo 81-B de esta Ley y en las disposiciones de carácter general que se publiquen para tal efecto.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

La cancelación del registro incapacitará a la sociedad para realizar las operaciones a que se refieren los artículos 81-A y 81-A Bis, según corresponda, a partir de la fecha en que se notifique la misma. Tratándose de centros cambiarios, a partir de ese momento, se pondrán en estado de disolución y liquidación.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores promoverá ante la autoridad judicial para que designe al liquidador, si en el plazo de sesenta días hábiles de haber notificado la cancelación del registro, éste no hubiere sido designado. Cuando la propia Comisión encuentre que existe imposibilidad de llevar a cabo la liquidación de la sociedad, lo hará del conocimiento del juez competente para que ordene la cancelación de su inscripción en el Registro Público de Comercio, la que surtirá sus efectos transcurridos trescientos sesenta días naturales a partir del mandamiento judicial.

Los interesados podrán oponerse a esta cancelación dentro del citado plazo de sesenta días hábiles, ante la propia autoridad judicial.

38. Del precepto se advierte que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá declarar la cancelación del registro de los centros cambiarios a que se refiere el artículo 81-B, que a la letra señala lo siguiente:

Artículo 81-B. Para operar como centro cambiario, así como transmisor de dinero, las sociedades anónimas deberán organizarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para lo cual deberán ajustarse a los requisitos siguientes:

I. Que, tratándose de centros cambiarios, su objeto social sea exclusivamente la realización, en forma habitual y profesional, de las operaciones a que se refiere el artículo 81-A de esta Ley. En el caso de transmisores de dinero, el objeto social no estará limitado a la realización de las operaciones a que se refiere el artículo 81-A Bis de esta Ley, con excepción de lo dispuesto en el artículo 81-A de la misma Ley.

En el caso de centros cambiarios, estas sociedades deberán agregar a su denominación social la expresión 'centro cambiario'. Por su parte, los transmisores de dinero deberán incluir en cualquier propaganda y anuncio, la referencia de que se trata de un 'transmisor de dinero'.

II. Que, en sus estatutos sociales, se prevea que, en la realización de su objeto, la sociedad deberá ajustarse a lo previsto en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables.

III. Que cuenten con establecimientos físicos destinados exclusivamente a la realización de su objeto social.

IV. Que acompañen a su solicitud la relación e información de las personas que directa o indirectamente pretendan mantener una participación en el capital social del centro cambiario o transmisor de dinero a registrar, la cual deberá contener el monto del capital social que cada una de ellas suscribirá.

V. Que, dentro de los tres días hábiles siguientes a que la sociedad de que se trate haya inscrito en el registro señalado en el artículo 128 de la Ley General de Sociedades Mercantiles la transmisión de cualquiera de sus acciones por más del dos por ciento de su capital social pagado, den aviso a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de dicha transmisión. Las sociedades a las que se les hubiere otorgado el mencionado registro deberán presentar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores los

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

datos de su inscripción ante el Registro Público de Comercio, en un plazo que no deberá exceder de quince días hábiles contados a partir del otorgamiento del mismo.

El registro que lleve la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de acuerdo con lo dispuesto por este artículo será público, por lo que dicha Comisión le dará difusión a través de su página electrónica en Internet, y contendrá anotaciones, respecto de cada centro cambiario o transmisor de dinero, que podrán referirse, entre otras, a la suspensión de operaciones, los procedimientos de clausura y a la suspensión o cancelación de los contratos a que se hace referencia en los artículos 64 y 95 Bis de esta Ley, así como a la cancelación del registro para operar como centro cambiario o como transmisor de dinero, conforme a lo establecido en el artículo 81-D de esta Ley.

39. Otros numerales que se encuentran relacionados con el artículo que se tilda de inconstitucional y que por ende, resulta de utilidad transcribir, son los artículos 81, 81-A y 82 del mismo ordenamiento legal, que literalmente establecen lo siguiente:

Artículo 81. Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar, en forma habitual y profesional, operaciones de compra, venta y cambio de divisas, incluyendo las que se lleven a cabo mediante transferencia o transmisión de fondos, con el público dentro del territorio nacional, salvo en los casos previstos en este artículo.

Estas autorizaciones serán otorgadas o denegadas discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de escuchar las opiniones del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En todo caso, dichas autorizaciones solo podrán ser otorgadas a las sociedades anónimas a que se refiere el artículo 82 de esta Ley y, por su propia naturaleza, serán intransmisibles.

Las autorizaciones para realizar las operaciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo, así como sus modificaciones, se publicarán, a costa del interesado, en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación nacional.

Las entidades financieras que, conforme a las leyes que las rijan, puedan celebrar las operaciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo no requerirán de la autorización citada y, en sus operaciones con divisas, deberán sujetarse a las disposiciones legales aplicables.

Tampoco requerirán de la autorización a que se refiere este artículo las sociedades anónimas registradas como centros cambiarios ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme a lo dispuesto por el artículo 81-B de esta Ley.

Para los efectos de la presente Ley, no se consideran actividades habituales y profesionales las operaciones con divisas conexas al pago por la venta de bienes o prestación de servicios que lleven a cabo personas físicas o morales cuya actividad u objeto social no sea la compra, venta o cambio de divisas a través de cualquier

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

medio. Las operaciones a que se refiere el presente artículo deberán sujetarse en todo momento a lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, para efectos de lo previsto en esta Ley, por divisas se entenderán las mencionadas en el primer párrafo del artículo 20 de la Ley del Banco de México.

Artículo 81-A. Exclusivamente las sociedades anónimas organizadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, que se encuentren registradas como centro cambiario ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en términos de lo dispuesto en el artículo 81-B de esta Ley, podrán realizar, en forma habitual y profesional, cualesquiera de las operaciones siguientes:

I. Compra y venta de billetes, así como piezas acuñadas y metales comunes, con curso legal en el país de emisión, hasta por un monto no superior al equivalente en moneda nacional a diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada cliente en un mismo día;

II. Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, hasta por un monto no superior al equivalente en moneda nacional a diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada cliente en un mismo día;

III. Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda, hasta por un monto no superior al equivalente en moneda nacional a diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada cliente en un mismo día, y

IV. Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, hasta por un monto no superior al equivalente a diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada cliente en un mismo día. Al respecto, los centros cambiarios solo podrán vender estos documentos a las instituciones de crédito y casas de cambio.

En la celebración de las operaciones descritas en las fracciones anteriores, el contravalor deberá entregarse en el mismo acto en que aquellas se lleven a cabo, y únicamente podrán liquidarse mediante la entrega de efectivo, cheques de viajero o cheques denominados en moneda nacional, sin que, en ningún caso, se comprenda la transferencia o transmisión de fondos. Los centros cambiarios no podrán liquidar por anticipado las operaciones que un mismo usuario pretenda realizar en días subsecuentes.

En ningún caso, los centros cambiarios podrán llevar a cabo operaciones de compra, venta y cambio de divisas mediante transferencia o transmisión de fondos, ya sea por medio de cualquiera de los sistemas de pagos o a través de abonos a cuentas.

Lo dispuesto en este artículo no resultará aplicable a las casas de cambio y entidades financieras que, conforme a las leyes que las rijan, puedan celebrar las operaciones de compra, venta y cambio de divisas.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

Artículo 82. Sólo gozarán de la autorización a que se refiere el artículo 81 de esta Ley, las sociedades anónimas organizadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, que se denominarán casas de cambio y se ajusten a los siguientes requisitos:

I. Que su objeto social sea exclusivamente la realización, en forma habitual y profesional, de las operaciones siguientes:

a) Compra o cobranzas de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite por documento;

b) Venta de documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera que las casas de cambio expidan a cargo de instituciones de crédito del país, sucursales y agencias en el exterior de estas últimas, o bancos del exterior;

c) Compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos sobre cuentas bancarias;

d) Las señaladas en el artículo 81-A de esta Ley, y

e) Las demás que autorice el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general.

(DEROGADO ULTIMO PARRAFO, D.O.F. 3 DE AGOSTO DE 2011)

II. En los estatutos sociales deberá indicarse que en la realización de su objeto, la sociedad deberá ajustarse a lo previsto en la presente Ley y a las demás disposiciones aplicables; y

III. (DEROGADA, D.O.F. 17 DE NOVIEMBRE DE 1995).

IV. (DEROGADA, D.O.F. 15 DE JULIO DE 1993).

40. De las transcripciones anteriores, se advierte medularmente que la prestación en forma habitual y profesional de servicios de compra, venta, y/o cambio de divisas en nuestro país debe ser llevado a cabo por las sociedades anónimas que autorice para ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, salvo aquellas entidades financieras que, conforme a sus leyes, puedan celebrar este tipo de operaciones así como aquellas sociedades anónimas que sean registradas como centros cambiarios.

41. Asimismo, se advierte que, tratándose de centros cambiarios y/o trasmisores de dinero, bastará su registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, siempre que aquéllos se constituyan en sociedades anónimas que reúnan los requisitos legales para ello, es decir, que su objeto social sea limitado a la realización en forma habitual y profesional de las operaciones previstas en el artículo 81-A; que a la denominación social se le agregue la expresión “centro cambiario” o, en su caso, “transmisor de dinero”; que en

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

sus estatutos sociales explícitamente se prevea la sujeción a la Ley de la materia y a las demás disposiciones aplicables; que cuenten con un establecimiento físico destinado exclusivamente para la realización de su objeto social; que agreguen una relación de las personas que directa o indirectamente puedan participar en el capital social; y, que cualquier transmisión de su capital social equivalente o superior al dos por ciento (2%), sea informado a la Comisión dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la inscripción en el registro previsto en el artículo 128 de la Ley General de Sociedades Mercantiles .

42. En ese orden de ideas, es claro que los centros cambiarios y/o los trasmisores de dinero, a partir de la reforma, sólo pueden recaer en sociedades anónimas constituidas en términos de lo previsto en la Ley General de Sociedades Mercantiles y, que tratándose de los primeros, deben limitar su objeto social a las actividades previstas en el artículo 81-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, esto es, a la compra, venta y/o cambio de divisas en:

- a. Billetes, así como piezas acuñadas y metales comunes, con curso legal en el país de emisión;
- b. Cheques de viajero denominados en moneda extranjera;
- c. Piezas metálicas acuñadas en forma de moneda; y,
- d. Documentos a la vista, denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras; en todos los casos, sin que el monto no exceda del equivalente en moneda nacional a diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada cliente en un mismo día.

43. Estas obligaciones responden específicamente a la materia en la cual se encuentra inserta la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a saber, la financiera, en la cual el estado funge como rector y por ende, puede sujetar a determinadas modalidades el ejercicio de las actividades para las cuales son autorizadas todas las instituciones del sector financiero, entre ellas, los centros cambiarios, a fin de que se cumpla con su objetivo, esto es, la de contribuir al desarrollo económico del país con el

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

ejercicio que, en forma habitual y profesional, desarrollan en la compra, venta y/o cambio de divisas, entendidas por éstas, aquellas monedas, depósitos, títulos de crédito y toda clase de documentos, denominados en moneda extranjera.

44. Es decir, la actividad que ejercen los centros cambiarios se encuentra sujeta a un registro previo ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo cual implica que el ejercicio de dicha actividad no queda al libre y absoluto arbitrio de dichos centros, sino que está sujeta a las exigencias, modalidades, obligaciones y restricciones impuestas por el Estado a través de la Ley.
45. Precisado esto, esta Primera Sala considera que los agravios aducidos por la recurrente en el sentido de que la cancelación de su registro como centro cambiario vulneró su derecho de audiencia sin que se siguieran las formalidades esenciales a que se refiere el artículo 14 constitucional, así como que la respuesta que la Juez de Distrito dio a estos argumentos carecen de la suficiente motivación y fundamentación, devienen infundados, en base a las consideraciones que se expresan enseguida.
46. En efecto, la parte quejosa señala que existe una gama de derechos adquiridos por los particulares como consecuencia de un contrato celebrado con la administración pública o por haber resultado vencedor en un proceso de licitación, o a consecuencia de una concesión o autorización del Estado para celebrar determinadas actividades reguladas. Por tanto, para que esos derechos puedan ser privados, es necesario que la autoridad administrativa promueva un juicio de lesividad ante un tribunal autónomo, a fin de modificar los derechos adquiridos por los particulares y en otros, sujetarse a un procedimiento en sede administrativa, pero cumpliendo con los requisitos establecidos.
47. No obstante, lo infundado de estos argumentos radica en que la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, señala que la compra-venta habitual y profesional de divisas es una actividad auxiliar del crédito, para lo cual, en principio se requiere una autorización del Estado mexicano, salvo que se trate de sociedades anónimas que se constituyan como centros

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

cambiaros en los términos de la Ley de la materia y de las disposiciones generales aplicables, en cuyo caso sólo necesitarán registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es decir, se trata de una actividad reglada del mercado de divisas que, como tal, entra en las actividades que corresponden al Estado, pero que delega, vía autorización o inscripción, según sea el caso, a sociedades anónimas que realicen de forma habitual y profesional actividades relacionadas con la compra, venta y/o cambio de divisas.

48. Lo anterior significa, que la actividad de los centros cambiarios no es absoluta ni discrecional, por lo que no se puede ejercer libremente, sino que está sujeta a las exigencias que imponga el Estado mediante ley.
49. Así, es claro que el Estado mexicano puede imponer modalidades, cargas o restricciones a la actividad de los centros cambiarios. Por tanto, es válido que el Estado establezca como obligación para dichos centros que se constituyan como sociedades anónimas de conformidad con lo previsto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, además de que se restrinja la libertad operacional de su objeto social por lo que se refiere a la compra y venta de i) billetes, así como piezas acuñadas y metales comunes, con curso legal en el país de emisión; ii) cheques de viajero denominados en moneda extranjera; iii) piezas metálicas acuñadas en forma de moneda; y iv) documentos a la vista, denominados y pagaderos en moneda extranjera a cargo de entidades financieras; en todos los casos, sin que exceda del equivalente en moneda nacional a diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada cliente en un mismo día.
50. Al respecto, los centros cambiarios sólo podrán vender estos documentos en las instituciones de crédito y casas de cambio; así como contar con establecimientos físicos destinados exclusivamente a la realización de su objeto social e informar sobre las personas que directa o indirectamente mantengan una participación en el capital social y, en su caso, avisar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dentro del término de tres días hábiles, la transmisión del capital social que ascienda al 2% o más de éste,

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

como lo disponen los artículos 4º, 7º, 81, 81-A y 81-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

51. Esto, con el propósito de cumplir con los objetivos para los cuales se reformó la mencionada Ley, ya que las disposiciones reclamadas no implican que el legislador imponga su voluntad sobre la de los centros cambiarios de una manera irracional, sino que constituyen requisitos legales que tienen como justificación el bien común, tal como se advierte de una interpretación teleológica del precepto reclamado. En efecto, en la exposición de motivos que dio origen a la reforma de los artículos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito que se impugna, se expuso lo que a continuación se reproduce:

Exposición de motivos:

(...) A partir de 2004, se modifica la legislación para establecer obligaciones adicionales para aquellas personas que realicen en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas por un monto que equivalga a no más de 10,000 dólares de los Estados Unidos de América (EUA) diarios por cliente (centros cambiarios), así como para regular a los transmisores de dinero, para lo cual dichos sujetos deberán llevar a cabo acciones que permitan prevenir, detectar y reportar los actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito de terrorismo o ubicarse en los supuestos del delito de lavado de dinero, entre otros.

Un punto muy importante a destacar, 'los Centros Cambiarios no requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ni de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)' para llevar a cabo dichas actividades, siempre y cuando única y exclusivamente realicen las siguientes operaciones con divisas:

Compra y venta de billetes, así como piezas acuñadas y metales comunes con curso legal en el país de emisión, hasta por un monto que equivalga a no más de \$10,000.00 dólares diarios de los EUA por cada cliente.

Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, hasta por un monto que equivalga a no más de \$10,000.00 dólares diarios de los EUA por cada cliente.

Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda, hasta por un monto que equivalga a no más de \$10,000.00 dólares diarios de los EUA por cada cliente.

Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, hasta por un monto equivalente a no más de \$10,000.00 dólares diarios de los EUA por cada cliente.

Los Transmisores de dinero¹ tampoco requieren autorización de la SHCP para llevar a cabo la actividad de transferir de manera habitual, y a cambio de una contraprestación, recursos o derechos para entregarlos al beneficiario designado.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

Ante esta situación, la SHCP ha establecido diversas normas, en donde los Centros Cambiarios y los Transmisores de dinero, están obligados a presentar los siguientes reportes ante el Servicio de Administración Tributaria:

A) Reporte de operaciones relevantes

Cuando la operación que se realice por el cliente sea por un monto igual o superior al equivalente en moneda nacional a \$3,000 dólares de EUA.

B) Reporte de operaciones inusuales

Cuando la operación, actividad, conducta o comportamiento que no concuerde con los antecedentes o actividad conocida o declarada por el cliente, o con su patrón habitual de comportamiento transaccional, en función del monto, frecuencia, tipo o naturaleza de la operación de que se trate, sin que exista una justificación razonable para dicho comportamiento, o bien, cuando se considere que los recursos pudieran estar destinados a favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero o terrorismo y se cuente con los elementos suficientes para llevar a cabo el reporte.

C) Reporte de operaciones preocupantes

Cuando la operación, actividad, conducta o comportamiento de los directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos de los sujetos obligados, que por sus características pudieran contravenir o vulnerar la aplicación de lo dispuesto en la Ley en las disposiciones de carácter general en la materia, o aquella que por cualquier otra causa resulte dubitativa para los sujetos obligados.

Problemática

Los Centros Cambiarios y los Transmisores de dinero pasaron de 631 instituciones en el tercer trimestre de 2005 a 2,612 instituciones en el segundo trimestre de 2007. Estudios realizados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) han indicado que los Centros Cambiarios y los Transmisores de dinero han crecido a una tasa anual del 51.0% y según sus estimaciones habrán para el 2010 aproximadamente 9,360 instituciones de este tipo. Este incremento desmedido ha sido incentivado principalmente por la falta de una autorización por parte de la SHCP, según la información presentada por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria (SAT). El SAT también ha señalado su preocupación con respecto a que posiblemente los Centros Cambiarios y los Transmisores de Dinero no han cumplido o han cumplido de manera mínima, con los reportes de operaciones indicados con anterioridad, por lo que hay un latente riesgo por incumplimiento que en un futuro pudiera afectar a las instituciones que laboran en el mercado cambiario.

Ante esto se ha detectado una problemática importante en el mercado cambiario específicamente en el mercado al menudeo, debido principalmente a que en este sector intervienen diversos participantes:

Los Bancos Comerciales son autorizados por la SHCP y se regulan mediante la Ley de Instituciones de Crédito, son reglamentadas en su operación por el Banco de México (Banxico) y supervisadas por la CNBV. Las Casas de Cambio son sociedades anónimas que realizan en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas incluyendo las que se lleven a cabo mediante transferencias o transmisión de fondos, con el público dentro del territorio nacional, autorizadas por la SHCP, reglamentadas en su operación por el Banxico y supervisadas por la CNBV.

Los Centros Cambiarios por el contrario, no son autorizados por la Secretaría de Hacienda y no son regulados, ni supervisados por las autoridades financieras antes mencionadas.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

Para entender la problemática actual que existe en el mercado cambiario, es necesario mencionar que la aparición de los llamados Centros Cambiarios se originó a finales de 1991 por la publicación del Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), en la que se exigió a las Casas de Cambio de menudeo, que contarán con un capital mínimo para poder operar como Casas de Cambio.

Como muchas Casas de Cambio minoristas no pudieron cumplir con el capital mínimo exigido por la SHCP, esto provocó que quedaran desreguladas, (sin necesidad de autorización, ni reglas de operación y tampoco bajo supervisión), manteniendo su misma actividad pero excluidas del Sistema Financiero Mexicano, ubicándose como establecimientos mercantiles, surgiendo la figura de los Centros Cambiarios, conforme a lo establecido por el artículo 81-A, que hace referencia a este tipo de negocios. [...]

Dictamen de la cámara de origen:

(...) Dictamen

Antecedentes

1. Con fecha 7 de febrero de 2008, el diputado David Figueroa Ortega integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

2. En esta misma fecha, la mesa directiva de esta H. Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, la iniciativa en comento para su estudio y dictamen.

Descripción de la iniciativa

La iniciativa propone reformar el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito con la finalidad de otorgar al Servicio de Administración Tributaria (SAT) facultades expresas para supervisar, vigilar, inspeccionar, realizar visitas domiciliarias, verificar reportes e informes, así como de llevar a cabo las medidas procedentes para cerciorarse que las sociedades financieras de objeto múltiple, los centros cambiarios y los transmisores de dinero, cumplan con las disposiciones a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Asimismo, señala la iniciativa la importancia que reviste facultar al SAT para hacer del conocimiento de las autoridades competentes en materia financiera los actos u omisiones que constituyen un incumplimiento a las disposiciones previstas en el mencionado artículo 95 Bis.

Consideraciones de la Comisión

Esta Comisión que dictamina considera oportuna la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito que nos ocupa, al considerar que dicha iniciativa guarda como propósito esencial otorgar facultades expresas a las autoridades financieras para supervisar, vigilar, inspeccionar, realizar visitas domiciliarias, verificar reportes, así como llevar a cabo las medidas procedentes para que las sociedades financieras de objeto múltiple, los centros cambiarios y los transmisores de dinero cumplan con las disposiciones del artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Sin embargo, esta Comisión dictaminadora con el propósito de lograr mayor claridad en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, estima necesario llevar a cabo adecuaciones integrales a la citada Ley, es por ello que el presente proyecto que incluye la reforma del artículo 95 Bis que nos ocupa, busca adecuar la regulación

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

aplicable a las actividades auxiliares del crédito que se realizan con fundamento en el artículo 81-A de la Ley en comento, las cuales se realizan a través de los denominados coloquialmente como centros cambiarios, así como a los transmisores de dinero.

En ese sentido la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito se integra bajo los siguientes aspectos:

I. De las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Se establece la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de llevar a cabo la inspección y vigilancia de los centros cambiarios y transmisores de dinero, en lugar del Servicio de Administración Tributaria. Lo anterior, con el fin de contar con un organismo supervisor centralizado y con mayores funciones, que permitan un adecuado control y una supervisión más eficaz de las citadas actividades auxiliares del crédito, principalmente de aquellas personas que se mantienen al margen de la Ley en la realización de operaciones de cambio de divisas y en el envío y recepción de dinero, principalmente remesas, cuya existencia pone en seria desventaja al mercado formal. Lo anterior, se traducirá en beneficios para todas aquellas personas que, al desarrollar este tipo de actividades, cumplen en estricto apego a lo establecido en la Ley.

Asimismo, se establece la facultad de la referida Comisión para supervisar a las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, exclusivamente en lo concerniente al cumplimiento de las normas para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita establecidas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y en las Disposiciones concernientes a dicha materia que de esta emanen.

II. Del Registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

A fin de cumplir con lo anterior, dichas actividades solo podrán llevarse a cabo por aquellas personas que se registren ante la Comisión. Este registro no tiene caducidad, pero puede ser cancelado en caso de incumplimiento con la normatividad. Cabe señalar que dicho registro será público, a través de la página electrónica en Internet de la Comisión. Asimismo, las sociedades registradas deberán mantener a la vista del público, en los locales donde celebren operaciones, copia del mencionado registro.

Tratándose de sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, y con la intención de evitar duplicidad de funciones y cargas administrativas innecesarias, la supervisión que realice la Comisión de referencia se llevará a cabo tomando como base el registro con el que cuenta la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros respecto de dichas sociedades.

III. De los requisitos de establecimiento.

Se señalan como requisitos indispensables que tanto los centros cambiarios como los transmisores de dinero deban estar constituidos como sociedades mercantiles y cuenten con locales físicos exclusivos para la realización de sus operaciones.

IV. De las operaciones de transmisión de fondos.

Se establece que con excepción de las casas de cambio y aquellas entidades financieras que, conforme a las leyes que las rijan, puedan celebrar operaciones de transmisión de fondos, sólo las sociedades anónimas, organizadas de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles, que cuenten con un registro vigente como 'transmisor de dinero' ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrán recibir en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, sea directamente en sus oficinas o por cable, de manera habitual y a cambio del pago de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

V. De las operaciones de compra o venta de divisas.

Se dispone que, con excepción de las casas de cambio y aquellas entidades financieras que, conforme a las leyes que las rijan, puedan celebrar operaciones de compra, venta y cambio de divisas, exclusivamente las sociedades anónimas que se encuentren registradas como 'centros cambiarios' ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podrán realizar, en forma habitual y profesional, operaciones de compra y venta de billetes, piezas acuñadas, metales comunes, cheques de viajero, así como documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras.

VI. De la operatividad de los centros cambiarios y transmisores de dinero.

A fin de las sociedades puedan dar un adecuado cumplimiento a la obligación de emitir reportes de información en materia de prevención de lavado de dinero y de financiamiento del terrorismo, se establece la obligación de que los centros cambiarios y los transmisores de dinero cuenten con sistemas de registro y de emisión de reportes adecuados.

VII. De la restricción en el uso de palabras relacionadas con las operaciones que realizan los centros cambiarios y los transmisores de dinero.

Se limita el uso de palabras tales como 'centro cambiario', 'transmisor de dinero', 'compra o venta de divisas', así como otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, ya sea que se refieran a divisas en general o a un tipo específico de estas, a aquellas sociedades que se encuentren debidamente registradas como centro cambiario o transmisor de dinero ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Lo anterior, con excepción de las entidades que de acuerdo a la legislación correspondiente puedan llevar a cabo este tipo de actividades.

VIII. De la prohibición de la utilización de propaganda.

Se prohíbe expresamente la utilización de cualquier propaganda o realización de actividad alguna en territorio nacional respecto de la compra, venta, cambio o transferencia de divisas de manera habitual y profesional, que se efectúe por personas o sociedades que no cuenten con la autorización correspondiente, o no se encuentren registradas ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De conformidad con lo anterior, se establece que las casas de cambio, los centros cambiarios y los transmisores de dinero, deberán mantener a la vista del público, en los locales donde celebren operaciones, copia del oficio de autorización que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les haya otorgado o del registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Asimismo, se dispone que tanto las casas de cambio como los centros cambiarios y los transmisores de dinero, deberán incluir en toda clase de publicidad y propaganda, la fecha y número del oficio que contenga la autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratándose de casas de cambio, o del registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el caso de transmisores de dinero.

IX. De la cancelación del registro como centro cambiario o transmisor de dinero.

En virtud de que en el presente proyecto se adiciona la obligación de registrarse como centro cambiario o transmisor de dinero ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se faculta a dicha Comisión, para cancelar el citado registro, en aquellos casos en que los centros cambiarios o los transmisores de dinero incumplan con los requerimientos establecidos en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como en el supuesto de que se disuelvan, liquiden o sean declarados en quiebra.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

X. De la cancelación de operaciones o contratos.

Se otorga a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la facultad de ordenar a las instituciones de crédito, casas de bolsa y casas de cambio con las que operen los centros cambiarios y transmisores de dinero, que suspendan o cancelen los contratos que tengan celebrados con dichas personas, cuando presuma que éstos se encuentren violando lo dispuesto en la ley.

XI. De las medidas de prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Se adecua el artículo 95 Bis para hacer referencia de manera específica a los centros cambiarios, es decir, a aquellas sociedades anónimas registradas ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, señalando las obligaciones que deberán cumplir en materia de prevención, detección de actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 ó 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del 400 Bis del mismo Código.

XII. De las sanciones penales y la clausura.

Se establecen sanciones para todas aquellas personas físicas o morales que se ostenten o realicen operaciones como centro cambiario o transmisor de dinero, sin estar registradas ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las cuales pueden incluir la suspensión inmediata de operaciones, la clausura del establecimiento e inclusive la imposición de sanciones penales.

XIII. De las asociaciones gremiales.

Se incluyen disposiciones relativas a la participación tanto de los centros cambiarios como de los transmisores de dinero en asociaciones gremiales, las cuales podrán llevar a cabo, entre otras funciones, el desarrollo e implementación de estándares de operación y la evaluación periódica sobre el cumplimiento de las normas que expidan las asociaciones, a fin de contribuir al sano desarrollo de los citados centros de cambiarios y transmisores de dinero.

Entre las tareas que podrán desempeñar las citadas asociaciones gremiales, se encuentran la emisión de normas relativas a los requisitos de ingreso, exclusión y separación de sus agremiados, así como las referentes a los procesos para la adopción y verificación del cumplimiento de las normas.

[...].

Dictamen de la cámara revisora:

[...] Se trata de que a través de todo el país existen negocios que compran y venden dólares diariamente de una manera habitual, los cuales no están regulados ni tampoco se han registrado como compraventa de dólares, no sabemos a quién le compran, a quién le venden.

Este tema no vino en la Ley de Lavado de Dinero, pero también estas empresas están recibiendo dinero, pesos mexicanos para su redistribución, su dispersión, como le llaman, y en ninguno de los dos casos están siendo controlados. Encontramos nosotros que en algunos lugares llegan a pagar el dólar a las personas que van ahí hasta diez cincuenta, diez veinte, no tiene ningún tipo de control y tampoco se sabe a qué institución o a qué personas les están entregando esas cantidades. Aquí lo que se trata, y se está pidiendo, es que todas las personas que tengan este tipo de actividad sean reguladas en el mercado cambiario y se evite el blanqueo de capitales. Entonces hay ya leyes que están regulando a las entidades financieras, supervisándolas, pero no a éste tipo de negocios que en muchas ocasiones no se dedican exclusivamente

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

a este tipo de cambio o a dispersar dinero, sino que tienen una actividad registrada y esto lo llevan como algo extra sin reportarlo.

Entonces esta minuta que ha llegado pide que todos los que se dedique a estas actividades sean registrados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que sean sujetos de control y que tengan expedientes de la actividad que están desarrollando. Hasta este momento algunos se veían obligados a estar registrados en el SAT, el Sistema de Administración Tributaria, pero no estaban siendo visitados porque no había un registro.

Con esta minuta, esta nueva ley, vamos a tener una relación correcta realmente cuánto está entrando de divisas al país y de dinero que mandan nuestros paisanos. Quiero decirles que de alguna manera se incrementó el envío de dinero, porque parece ser que al comprar algunos instrumentos, como cheques, etcétera, eran detectados, algunas personas que su estancia no es legal en otros países y automáticamente eran deportados, a eso se debe quizás que haya crecido de una manera exponencial las personas que ahora envían estas remesas.

Hay estados en los que hay, son los que tienen mucho más personas, que muchas familias reciben este dinero, pero que verdaderamente son atracados, son explotados porque no les pagan correctamente o las comisiones que les cobran por la remesa verdaderamente salen de todo razonamiento.

Por eso yo vengo el día de hoy a pedirles a ustedes, hemos inclusive visitado algunas partes ahí de, vecinas, les puedo decir que es Guanajuato, Zacatecas, Michoacán, y vean ustedes la cantidad de personas que hace uso de estos servicios, pero que en este momento no les garantizamos que verdaderamente esos negocios, el día de mañana no llegue ese dinero porque desaparezca el negocio y que no tenga un respaldo.

En esta minuta que nos viene de la Cámara de Diputados se exige que estas personas que se dedican a estas actividades deberán ser negocios mercantiles establecidos y con un área exclusivamente dedicadas a este servicio.

[...].

Efectivamente se trata de una adición a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, y hay aspectos que nos parecen destacados, creo el central es en principio el que se le da facultades normativas regulatorias a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en lugar del Servicio de Administración Tributaria, y además hay algo también importante.

No será suficiente, y esta parte, como lo decía el Senador Felipe González, hay que cuidarla. En la actualidad pues se aperturan centros cambiarios con un simple registro, ahora tendrá que preceder la autorización de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como les decía; sin embargo, hay una ausencia importante.

No se establecen reglas relativas al tipo de cambio, al cómo hacer efectivo el envío, particularmente de remesas evidentemente... (Vuelta de casete)... extranjero a la República mexicana.

Sí le vemos bondades porque, como lo hemos dicho, la iniciativa, no la iniciativa, el dictamen, la adición, fortalece las facultades de la Comisión sobre las casas de cambio y transmisores de dinero, y se busca sobre todo dar seguimiento a los movimientos internacionales de efectivo, como las remesas y las transferencias electrónicas.

Y no tenemos dudas tampoco de que se fortalece las disposiciones, que complementa las disposiciones relativas al lavado de dinero sobre

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

organismos auxiliares de crédito, como lo hemos señalado, como son las casas de cambio.

Creo, compañeros senadores, que podemos anticipar de que la minuta sea aprobada en sus términos, sin embargo, yo les hago un llamado.

[...].

52. Como se advierte del proceso legislativo que dio origen a la reforma, se tomó en consideración, entre otros, la importancia de mejorar y maximizar la fiscalización que ejercen las autoridades financieras del país a los centros cambiarios y a los transmisores de dinero, a fin de prevenir, detectar y reportar los actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito de terrorismo o ubicarse en los supuestos del delito de lavado de dinero, entre otros, dado que es de interés general de la sociedad evitar el manejo de dichos recursos en las operaciones habituales y profesionales de compra, venta y/o cambio de divisas.
53. En ese orden de ideas, la obligación a los centros cambiarios de constituirse en sociedades anónimas que cumplan con los requisitos legales y limitar el objeto social de éstas no sólo a la compra, venta y/o cambio de divisas, así como que sea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la encargada de vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de su objeto, no vulnera los derechos de la recurrente, ya que se tratan de entidades componentes del sistema financiero que requieren una supervisión y vigilancia constante y permanente, a fin de evitar posibles perjuicios al público que realice operaciones con ella, sobre todo, la comisión de ciertos delitos tales como el terrorismo o el lavado de dinero.
54. De esto se desprende que la finalidad de la Comisión es la de proteger los intereses y patrimonio del público en general que es usuario del sistema financiero, por lo que es evidente que el precepto impugnado no puede ser violatorio del artículo 14 constitucional, ya que las limitaciones y modalidades impuestas por el legislador a los centros cambiarios responden a una necesidad constitucionalmente admisible, pues acorde con los trabajos legislativos, se advierte que tal medida surge del deber del Estado mexicano de combatir y prevenir el delito, pues como se señaló en párrafos

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

precedentes, la finalidad de la reforma consiste en otorgar facultades expresas a las autoridades financieras del país para supervisar, vigilar, inspeccionar, realizar visitas domiciliarias, verificar reportes así como llevar a cabo las medidas procedentes para que los centros cambiarios, entre otros, cumplan con las disposiciones del artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

55. Precisamente, el contenido del artículo 95 Bis, es el siguiente:

Artículo 95 Bis. Las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de escuchar la previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligados, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 ó 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código;

II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reportes sobre:

a. Los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y

b. Todo acto, operación o servicio, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas en la misma, que realice o en el que intervenga algún miembro del consejo de administración, administrador, directivo, funcionario, empleados, factor y apoderado.

III. Registrar en su contabilidad cada una de las operaciones o actos que celebren con sus clientes o usuarios, así como de las operaciones que celebren con instituciones financieras.

Los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las citadas disposiciones de carácter general, emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero deberán observar respecto de:

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

- a. El adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, para lo cual aquéllas deberán considerar los antecedentes, condiciones específicas, actividad económica o profesional y las plazas en que operen;
- b. La información y documentación que dichas sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero deban recabar para la celebración de las operaciones y servicios que ellas presten y que acrediten plenamente la identidad de sus clientes;
- c. La forma en que las mismas sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero deberán resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo, y
- d. Los términos para proporcionar capacitación al interior de sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero sobre la materia objeto de este artículo. Las disposiciones de carácter general a que se refiere el presente artículo señalarán los términos para su debido cumplimiento.

Las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero, en términos de las disposiciones de carácter general previstas en el primer párrafo de este artículo, deberán conservar, por al menos diez años, la información y documentación a que se refiere el inciso c) del párrafo anterior, sin perjuicio de lo establecido en éste u otros ordenamientos aplicables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para requerir y recabar, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere la fracción II de este artículo. Las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero estarán obligados a proporcionar dicha información y documentación.

El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a la obligación de confidencialidad legal, ni constituirá violación a las restricciones sobre revelación de información establecidas por vía contractual.

Las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo deberán ser observadas por las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero, así como por los miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, por lo cual, tanto las sociedades como las personas mencionadas serán responsables del estricto cumplimiento de las obligaciones que mediante dichas disposiciones se establezcan.

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con multa de 200 hasta 100,000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en términos de esta Ley y de aquellas otras que resulten aplicables.

Las mencionadas sanciones podrán ser impuestas a las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero, así como a sus miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, así como a las personas físicas y morales que, en razón de sus actos, hayan ocasionado o intervenido para que dichas entidades financieras incurran en la irregularidad o resulten responsables de la misma.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tendrá la facultad de supervisar, vigilar e inspeccionar el cumplimiento y observancia de lo dispuesto por este artículo, así como por las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del mismo.

Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá ordenar a las instituciones de crédito, casas de bolsa y casas de cambio con las que operen los centros cambiarios y los transmisores de dinero, que suspendan o cancelen los contratos que tengan celebrados con dichas personas y se abstengan de realizar nuevas operaciones, cuando presuma que se encuentran violando lo previsto en este artículo o las disposiciones de carácter general que de éste emanen.

Los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los centros cambiarios, las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y los transmisores de dinero, sus miembros del consejo de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados, deberán abstenerse de dar noticia de los reportes y demás documentación e información a que se refiere este artículo, a personas o autoridades distintas a las facultadas expresamente en los ordenamientos relativos para requerir, recibir o conservar tal documentación e información. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes.

56. Si bien la finalidad de la reforma se encuentra relacionada con dotar de facultades expresas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a fin de ejercer supervisión y control de los centros cambiarios, entre otros, con el objetivo de cumplir con las disposiciones contenidas en el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como adecuar la regulación de los mencionados centros; no debe perderse de vista que mediante tal estructura normativa se tiende a optimizar el instrumento de prevención contenido en el precepto citado en último término, consistente en la obligación de diversas entidades, entre ellas de los centros cambiarios, de atender las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de escuchar la previa opinión de la Comisión citada, relacionadas con establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal —terrorismo— o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código —lavado de dinero—; así como las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de sancionar en caso de violación a las disposiciones respectivas.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

57. Prevención de las conductas delictivas comprendidas en los conceptos de terrorismo y de lavado de dinero, que constituye una labor fundamental del Estado mexicano considerando la afectación generalizada que provoca en toda la sociedad la consumación de tales delitos, así como la espiral viciosa que representa el hecho de que los recursos de procedencia ilícita sean incorporados a la economía formal; esto es, la prevención en contra del lavado de dinero y del terrorismo, constituye una labor que tiene raíz en el destacado deber constitucional del Estado de mantener el imperio de la ley mediante el combate del delito, particularmente tratándose de delitos cuya afectación permea en todo el entramado social del país.
58. En ese orden de ideas, dado que la intención substancial del decreto de reformas a la ley que se analiza, consistió en dotar de facultades expresas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con el fin de ejercer supervisión y control de los centros cambiarios, entre otros, con el objetivo de cumplir con disposiciones para establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos vinculados con terrorismo y lavado de dinero, es inconcuso que la medida resulta constitucionalmente admisible, pues si bien impone modalidades y restricciones a los centros, ello obedece a la prevención de las conductas delictivas comprendidas en los conceptos de terrorismo y de lavado de dinero, lo que constituye una labor fundamental del Estado mexicano derivada del destacado deber constitucional del Estado de mantener el imperio de la ley mediante el combate del delito, particularmente tratándose de delitos cuya afectación permea en todo el entramado social del país.
59. La finalidad primordial de la reforma reclamada es la dotación de facultades a las autoridades financieras del país, con el objeto de que supervisen y controlen las operaciones, entre otros, de los centros cambiarios, para prevenir y evitar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos vinculados con el terrorismo y el lavado de dinero, cuestiones estas

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

últimas que constituyen los fines constitucionales que justifican la admisibilidad de la medida.

60. Asimismo, la reforma combatida cumple con los requisitos de idoneidad y necesidad de la medida, dado que las limitaciones y modalidades impuestas a los centros cambiarios —constituirse en sociedad anónima con objeto social limitado únicamente a las actividades previstas en el artículo 81-A de la Ley de la materia, con un establecimiento físico destinado exclusivamente para tales fines—, constituyen un instrumento legislativo tendente a hacer posible el ejercicio y eficacia de las facultades conferidas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el fin de que supervisen y controlen las operaciones, entre otros, de los centros cambiarios con el objetivo de cumplir con disposiciones para establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos vinculados con el terrorismo y el lavado de dinero.
61. En esa tesitura, se advierte con meridiana claridad que la mezcla de información —aquella correspondiente a actividades de compra, venta y/o cambio de divisas en forma habitual y profesional con otras diversas que pudieran llevarse a cabo en el mismo local por el centro cambiario, no reguladas desde el punto de vista cambiario— no sólo trastoca de manera grave el flujo de datos sobre operaciones, servicios, clientes, etcétera, propias de las actividad cambiaria al menudeo, sino que, además, inhabilita el sistema de verificación de datos, informes o reportes proporcionados por tales centros con actividad múltiple, dado que no existiría instrumento fiscalizador asequible ni confiable para que la autoridad financiera del país verificara la existencia ni la veracidad de las operaciones, servicios, clientes e información derivada de las actividades comerciales no reguladas.
62. En consecuencia, prácticamente cualquier violación a las disposiciones relacionadas con los deberes informáticos de los centros cambiarios como motivo de la actividad financiera regulada, tiene justificación en la existencia de múltiples operaciones y servicios derivados de la realización de diversas actividades mercantiles no reguladas, cuya verificación sería prácticamente

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

imposible. De ahí que la limitación del objeto social para los centros cambiarios, además realizable solo en local comercial, provoca que el sistema informático obligatorio y fiscalizable propuesto por el legislador en el artículo 95 bis de la Ley de la materia, no quede al arbitrio y honorabilidad de esas entidades reguladas.

63. Ahora bien, todas las facultades que recaen en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y respecto de las que se han venido hablando, en particular, las que tienen relación con la fiscalización y en este caso, cancelación de registro, pueden llevarse a cabo siempre y cuando se respete el derecho de audiencia de las personas morales, tal como aconteció en este asunto. En efecto, el propio artículo 81-D señala expresamente que: “la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, **previa audiencia de la sociedad interesada**, podrá declarar la cancelación del registro [...]”, de lo que se desprende que el registro de un centro cambiario se dará después de que se haya dado oportunidad a las personas morales de rebatir y controvertir los resultados de las visitas practicadas y de las recomendaciones realizadas.
64. Baste recordar que según se desprende de autos, la persona moral realizó la contestación a las observaciones y recomendaciones expresadas por el Director General Adjunto de la Dirección General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita –en el oficio *****-, mediante el escrito que presentó el catorce de abril de dos mil catorce, razón por la cual es evidente que se respetó el derecho de audiencia de la quejosa y en tales circunstancias, la Comisión se encontraba en condiciones de emitir una resolución que, en el caso, fue para incapacitar a la quejosa de seguir operando como centro cambiario.
65. Por otro lado, en los párrafos previos se ha señalado que en lo previsto por el precepto tildado de inconstitucional, así como el resto de los numerales que fueron reformados conjuntamente con el artículo 95 Bis de la Ley que se ha venido mencionando, no se trata de un acto privativo de derechos, por tratarse de un acto administrativo en el cual, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con plenas facultades para llevar a cabo el seguimiento

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

y vigilancia de las instituciones auxiliares como los centros cambiarios¹⁸. Por tanto, el argumento de la recurrente en el sentido de que la Juez de Distrito dejó de aplicar la jurisprudencia P./J. 40/96, es infundado¹⁹.

66. Por otra parte, el artículo impugnado cumple con el requisito de proporcionalidad de la medida legislativa, pues exige correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que

¹⁸ Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 40/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996, Pág. 5, Novena Época, Pleno, Registro: 200080, Texto: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

¹⁹ También resulta ilustrativa la tesis XLIII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Junio de 2001, Pág. 244, Novena Época, Primera Sala, Registro: 189426. Texto: "ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CRÉDITO. EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY GENERAL RELATIVA QUE FACULTA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO O, EN SU CASO, A LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA PARA REVOCAR LA AUTORIZACIÓN OTORGADA A AQUÉLLAS, LO QUE INCIDE EN SU DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA. De lo previsto en el primer párrafo y de la fracción X, tercer párrafo del artículo 78 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se desprende que antes de declarar la revocación de la autorización de la constitución y operación otorgada a las organizaciones auxiliares del crédito, lo que incide en su disolución y liquidación ante la imposibilidad jurídica de dedicarse al objeto para el cual fueron creadas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Comisión Nacional Bancaria, según sea el caso, deben otorgar audiencia previa a la sociedad interesada. Por ello, como el artículo citado no autoriza a la autoridad administrativa competente a revocar de plano la referida autorización, en el caso de que dichas organizaciones se ubiquen en alguno de los supuestos que prevé la ley como sustento de procedencia de la revocación, resulta evidente que su contenido se ajusta a lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución General de la República, cuando establece, en su segundo párrafo, la garantía de previa audiencia para proceder a la privación de alguno de los derechos sustantivos de las personas".

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

produce en otros derechos e intereses constitucionales; esto es, las afectaciones que provoca no es innecesaria ni desmedida.

67. Por tanto, tampoco se restringe la libertad de trabajo, ya que ni el ejercicio de ésta ni la libertad de comercio, son absolutas e irrestrictas, sino que debe sujetarse a una razón legítima como lo es el interés de la sociedad que tiende a proteger sus derechos, es evidente que las limitaciones y modalidades impuestas a los centros cambiarios no resulta innecesaria o desmedida, porque mediante ella se persigue un fin legítimo cuya importancia deriva de que impacta en toda la sociedad, esto es, que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores supervise y controle las operaciones de esos centros con el objetivo de cumplir con las disposiciones para establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar conductas favorecedoras de la comisión de delitos vinculados con el terrorismo y el lavado de dinero, fin que reviste una gran importancia a partir de que se trata de prevenir conductas que tienen como característica en común que producen efectos perjudiciales para toda la sociedad en su conjunto y que, por tanto, el deber del Estado para alcanzar su prevención, adquiere una fuerza particularmente intensa que resulta capaz y suficiente para justificar que quienes se dediquen a la actividad de centros cambiarios en el país, deban soportar la modulación a la libertad de trabajo y de comercio consistente en tener un objeto social único y realizar únicamente las actividades que se mencionan en el artículo 81-A en su establecimiento físico.

68. Al respecto, puede citarse la jurisprudencia 2/2012²⁰, que señala lo siguiente:

RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser

²⁰ 1a./J. 2/2012 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Pág. 533, Décima Época, Primera Sala, Registro: 160267.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

69. Ahora bien, en relación a los argumentos de la quejosa, en los que señala que se le vulneraron los derechos consagrados en el artículo 22 constitucional, porque a su juicio la suspensión que se le decretó sí es una sanción en los términos que establece ese precepto constitucional, también devienen infundados, como se explica enseguida. El artículo 22 constitucional consagra, literalmente, lo siguiente:

Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiar, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

70. Resulta de utilidad también hacer mención al artículo 21 constitucional, que señala:

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

71. De estos preceptos se desprende que el texto constitucional distingue entre lo que debe entenderse como penas en sentido estricto y sanciones administrativas, porque éstas últimas tienen relación con la infracción al cumplimiento de las normas administrativas y son impuestas por una autoridad que es distinta de la judicial, la que desarrolla un procedimiento, no así un juicio, para calificar la conducta ilícita del individuo, en tanto que lo relevante para determinar constitucionalmente si se trata de una pena o una sanción en general, no es la conducta, la gravedad de la infracción, el bien jurídicamente tutelado o al fin de carácter represivo preventivo o retributivo, aspectos que han sido ampliamente estudiados por la doctrina, el juicio o procedimiento y el órgano que fue facultado legalmente para imponerla.
72. En este sentido, el artículo 81-D lo que señala es que la Comisión podrá declarar la cancelación del registro a que se refiere el artículo 81-B si la sociedad efectúa operaciones en contravención a lo dispuesto por la Ley de la materia o las disposiciones que emanen de ella. Al respecto, cabe destacar que como lo esbozó el Juez de Distrito, la cancelación del registro administrativo no constituye una sanción comprendida en el precepto constitucional mencionado.
73. En efecto, de los artículos 88 al 94 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito se comprenden las infracciones y las sanciones administrativas provenientes de la comisión de delitos y en ellas no se contempla la cancelación del registro como centro cambiario, razón por la cual, no puede decirse que el artículo 81-D imponga penas a las personas morales, por lo que no puede decirse que ese precepto sea contrario al

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

artículo 22 constitucional. Esto, en virtud de que si la disposición reclamada no regula una pena en sí misma, sino una sanción administrativa, no pueden aplicársele las prevenciones del artículo 22 de la Constitución Federal.

74. En tales condiciones, no pueden prosperar los argumentos de inconstitucionalidad del precepto legal en cuestión, en relación con el artículo 22 constitucional, porque esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que si la sanción no tiene la calidad de pena en sí misma, no puede ser analizada de trascendental. Al respecto, puede citarse el criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 126/2004²¹, de rubro: **“SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS NORMAS QUE LAS ESTABLECEN NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO EN DISTINTOS PRECEPTOS LEGALES SE ENCUENTREN DEFINIDOS”**.
75. Por tanto, como se desprende de las disposiciones transcritas al inicio de este estudio, resulta evidente que la posibilidad para ejercer las actividades del centro cambiario, las personas morales deberán sujetarse a los requisitos que se encuentran legalmente establecidas, a sabiendas de que en el momento en que no se cumpla con alguno de los requisitos legales –particularmente, los establecidos en los artículos 81-B y 82–, se perderá el registro si no se comprueba que las infracciones no fueron cometidas. Por tanto, se insiste en que la sanción prevista en el precepto legal reclamado, consistente en la suspensión del registro, no podría ser estimada trascendental en los términos que establece la disposición constitucional aludida, razón por la cual, tampoco

²¹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, Pág. 377, Época: Novena Época, Primera Sala, Registro: 179453. Texto: “La norma que prevé una sanción o afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica cuando el legislador acota de tal manera la actuación de aquélla, que aunque le dé un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, el gobernado pueda conocer las consecuencias de su actuar e implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del marco legislativamente permitido, se encuentre debidamente fundada y motivada, a fin de que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en las que se suscitó el hecho. Por tanto, para la evaluación sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos que establecen las sanciones administrativas, debe analizarse la ley en forma sistemática y armónica, de manera que dicha evaluación no puede realizarse mediante un análisis aislado de los preceptos legales, ya que puede contener, en otros de sus artículos, la definición de elementos que sirvan para acotar la conducta de la autoridad”.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

sería viable analizar si en el caso debería existir una gradualidad en la sanción.

VIII. REVISIÓN ADHESIVA.

76. Finalmente, debe señalarse que dado el resultado alcanzado, procede declarar sin materia el recurso de revisión adhesiva, toda vez que ha desaparecido la condición a la que se sujeta el interés del adherente.
77. Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia 1ª./J.71/2006 sustentada en la novena época por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página doscientos setenta y seis y que es del tenor literal siguiente: **“REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE”**²².

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE:

PRIMERO. En la materia de la revisión de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara y protege a Cabso de México Centro Cambiario, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del artículo 81-D de la Ley General de Organización y Actividades Auxiliares de Crédito.

²²De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva.

AMPARO EN REVISIÓN 121/2018

TERCERO. Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva.

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

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.