

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
5349/2018**

**QUEJOSA: DAIMLER FINANCIAL
SERVICES, SOCIEDAD ANÓNIMA DE
CAPITAL VARIABLE, SOCIEDAD
FINANCIERA DE OBJETO MÚLTIPLE,
ENTIDAD NO REGULADA**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO

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 resuelven los autos del amparo directo en revisión 5349/2018 interpuesto por **Daimler Financial Services, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidad no Regulada (Daimler)** en contra de la sentencia dictada por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el juicio de amparo directo 11/2018 de veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

La problemática jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar, en el caso que se cumplan los requisitos procesales correspondientes, si subsiste cuestión constitucional que deba ser analizada en esta instancia en relación con el artículo 32 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, por contravenir la garantía de impartición de justicia dentro de plazos razonables que protege el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, reconocida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

I. ANTECEDENTES¹

1. De las constancias que obran en autos, se advierte que **Daimler** demandó la nulidad de la resolución de dos de diciembre de dos mil dieciséis, emitida por la Directora de Arbitraje y Sanciones a Entidades Financieras de la Comisión Nacional para la Protección y defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), en el expediente DGSL/2015/REDECO/594, a través de la cual le impuso una multa por \$*****, por incumplimiento a lo establecido en la disposición Tercera, fracción III, de las “Disposiciones de carácter general aplicables a las entidades financieras en materia de despachos de cobranza”, emitidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 Bis 4 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, que establece la obligación de recibir, registrar, tramitar y responder las quejas que les sean presentadas directamente o las que les remita la Comisión Nacional relacionadas con la gestión de sus Despachos de Cobranza en un plazo que no exceda de treinta días hábiles contados a partir de la recepción de la queja.
2. El asunto fue radicado bajo el expediente 525/17-EAR-01-7 del índice de la Primera Ponencia de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien mediante proveído de catorce de febrero de dos mil catorce, admitió a trámite la demanda y, seguido el juicio, en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, resolvió reconocer la legalidad y validez de la resolución impugnada en juicio.

¹ Con base en los datos que obran en el expediente 525/17-EAR-01-7 del índice de la Primera Ponencia de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

II. JUICIO DE AMPARO²

3. Inconforme con la resolución en el juicio contencioso administrativo federal, **Sergio Modesto Sáenz Hernández**, actuando en nombre y representación de **Daimler**, promovió juicio de amparo directo.
4. El diez de enero de dos mil dieciocho, el Décimo Segundo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió a trámite la demanda de amparo y ordenó formar y registrar el expediente 11/2018.
5. En sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, el tribunal colegiado de circuito determinó negar el amparo, toda vez que los conceptos de violación planteados por la parte quejosa fueron desestimados por infundados e inoperantes.

III. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN

6. Inconforme con la sentencia dictada en el juicio de amparo directo, por escrito presentado el seis de agosto de dos mil dieciocho³, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue remitido a este Alto Tribunal mediante oficio 2293 de ocho de agosto de dos mil dieciocho⁴.
7. Por auto de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, el Presidente de este Alto Tribunal, ordenó formar y registrar el recurso de revisión bajo el expediente 5349/2018, lo admitió y turnó para su conocimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de esta Primera Sala; lo anterior, con reserva del estudio de procedencia que en el momento procesal oportuno se realice⁵.

² Fojas 2 a 235 del amparo directo 11/2018.

³ *Ibídem*, foja 194 Bis a 226.

⁴ Foja 2 del expediente en que se actúa.

⁵ *Ibídem*, fojas 37 a 40.

IV. COMPETENCIA

8. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 11, fracción V, 21, fracciones III, inciso a, y XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos Segundo y Tercero del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un tribunal colegiado de circuito en un juicio de amparo directo.
9. No obsta que el presente caso trate sobre la materia administrativa, respecto de la cual no corresponde conocer ordinariamente, a esta Primera Sala; porque 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 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.
10. Cabe señalar que no se estima necesaria la intervención 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.

V. OPORTUNIDAD DEL RECURSO

11. El recurso de revisión planteado por la parte quejosa en el juicio de amparo fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia dictada por el tribunal colegiado de circuito le fue notificada, personalmente, el nueve de julio de dos mil dieciocho⁶ y surtió efectos el día siguiente.
12. Por lo tanto, el plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del once de julio al nueve de agosto de dos mil dieciocho, sin incluir en el cómputo los días catorce y quince de julio, cuatro y cinco de agosto del año en curso, por ser sábados y domingos en función del artículo 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el periodo que comprende del dieciséis al treinta y uno de julio, por corresponder al primer periodo vacacional del Poder Judicial de la Federación.
13. En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso en revisión fue presentado el seis de agosto del año en curso, debe determinarse que el medio de defensa fue presentado dentro del plazo de ley.

VI. LEGITIMACIÓN

14. En los términos del artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, la recurrente está legitimada para interponer la revisión, ya que fue la parte quejosa en el juicio de amparo y a través de este medio de defensa combate la resolución emitida por el tribunal colegiado de circuito del conocimiento, en la cual declaró infundados los conceptos de violación sobre la inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

⁶ Foja 190 del juicio de amparo 11/2018.

VII. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

VII.1. Demanda de amparo

15. El quejoso planteó cinco conceptos de violación y, en lo que interesa en la materia de la revisión en amparo directo, a través del concepto de violación primero adujo la inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, por la supuesta transgresión a los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
16. Al respecto, esencialmente señaló que la norma general en cuestión es inconstitucional, toda vez que no establece un plazo para que la autoridad administrativa elabore y notifique la resolución correspondiente, lo cual es contrario al principio de seguridad jurídica.
17. Adicionalmente, agregó que la falta de aplicación de la figura de la caducidad, particularmente en términos de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en relación con el artículo 1076 del Código de Comercio, constituye una violación al derecho fundamental y garantía de seguridad jurídica.
18. Señalaron que la mera omisión legislativa consistente en que el artículo 32 la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros no establezca un plazo para que la autoridad administrativa elabore y notifique a la quejosa, resulta *per se* violatorio de la garantía de seguridad jurídica.
19. Para sostener su dicho, citó las jurisprudencias P./J. 4/2010 “**ACTA DE IRREGULARIDADES DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO ESTABLECER UN PLAZO PARA QUE LA AUTORIDAD LA ELABORE Y NOTIFIQUE, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA**” y 1a./J. 104/2011 “**AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA,**

CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”.

VII.2. Sentencia del tribunal colegiado de circuito

20. Sobre la materia del amparo directo en revisión, el tribunal colegiado estimó que la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, no adolece de la omisión legislativa que señala y, por ende, no vulnera el derecho de seguridad jurídica, ya que regula la institución jurídica de la caducidad de las facultades sancionatorias de la autoridad administrativa, en su diverso numeral 24.
21. De ahí que el legislador no está obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden válidamente consignarse en diversos numerales del propio ordenamiento legal e inclusive en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe alguna disposición constitucional que establezca lo contrario.
22. Por tanto, el tribunal colegiado determinó que si bien es cierto que los numerales 31 y 32 de la norma tildada de inconstitucional no regulan el plazo con que cuenta la autoridad para dictar la resolución del procedimiento administrativo en la que, en su caso, se impugna alguna sanción de esa naturaleza, también es verdad que, ello, por sí mismo, no determina vulneración al derecho de seguridad jurídica de los gobernados, toda vez que tales disposiciones del ordenamiento legal controvertido, no deben examinarse aisladamente, sino en el contexto normativo en que se insertan, conforme al cual las facultades de las autoridades para sancionar a las entidades financieras pueden caducar si no se ejercen dentro de los 5 años concedidos al efecto, en términos del artículo 24, párrafo primero, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
23. Por las razones que anteceden, el tribunal colegiado estimó que el concepto de violación primero, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, era infundado.

VII.3. Recurso de revisión

24. En la revisión, la quejosa expone diversas cuestiones y un agravio, en los cuales manifestó las ideas que se resumen a continuación:

a) La sentencia del tribunal colegiado tuvo como base lo resuelto en el amparo directo en revisión 1383/2017 del índice de la Segunda Sala, objeto de la contradicción de tesis 360/2017, pendiente de resolución por el Pleno; criterio que resulta contrario a la jurisprudencia temática invocada por la quejosa en su escrito de demanda, en relación con la tesis 1a. CCXL/2016 **“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD SANCIONADORA NO DICTE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS O DE SU EVENTUAL AMPLIACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ACTUALIZA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXVI/2007)”**, por lo cual se colma el requisito de importancia y trascendencia en el asunto.

La resolución contraviene el estándar sobre el derecho al plazo razonable en el proceso administrativo, fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que señaló que la demora prolongada en un procedimiento administrativo configura, en principio, una vulneración del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Estado debe demostrar que la lentitud en el proceso tuvo origen en la complejidad del caso en la conducta de las partes en el mismo. Consecuentemente, el plazo genérico de cinco años constituye una vulneración al artículo 8 de la Convención.

b) En la ejecutoria se aplica por primera vez el artículo 79 de la Ley de Amparo, el cual es contrario a los artículos 1º, segundo párrafo, y 17

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no haberse suplido la queja deficiente en favor de la quejosa, por no haberse actualizado la fracción VI en la que procede cuando existan violaciones evidentes a la ley, lo cual es contrario al derecho de acceso a la tutela judicial efectiva. Todo esto, porque el tribunal colegiado no suplió la queja deficiente aun con la invocación de jurisprudencia temática de la Suprema Corte sobre la violación a la garantía de seguridad jurídica como consecuencia de la omisión legislativa de establecer un plazo para que, iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se elabore y notifique la resolución correspondiente.

c) Contrario a lo resuelto por el tribunal colegiado, el artículo 32 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros es inconstitucional, al establecer por analogía el plazo genérico de cinco años de la caducidad para dictar la resolución culminante del procedimiento sancionador previsto en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, constituye una vulneración del artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, lo cual encuentra apoyo en la tesis 1a. XXII/2017 **“ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. LA AUSENCIA DE UN PLAZO PARA DICTAR RESOLUCIÓN EN EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO SE SUBSANA CON EL DE CADUCIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 89 BIS 1 DEL MISMO ORDENAMIENTO”** y 1a.LXXX/2013 **“ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY GENERAL RELATIVA VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006 Y 2007)”**.

V. PROCEDENCIA

25. Para determinar la cuestión de procedencia del recurso de revisión, esta Primera Sala señala que debe tenerse presente lo establecido por los

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal⁷; 81, fracción II, de la Ley de Amparo⁸; 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹ y los puntos Primero y Segundo del Acuerdo General Plenario 9/2015¹⁰.

⁷ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

[...]

⁸ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

[...]

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

⁹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

[...]

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

[...]

Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

[...]

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional;

[...]

¹⁰ **PRIMERO.** El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

26. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto en los numerales antes referidos, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, es necesario que se reúnan ciertos requisitos:
- a) Que en la sentencia recurrida se haya realizado un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas generales o se establezca la interpretación directa de una norma constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio en la sentencia respectiva; y
 - b) De haber un problema de constitucionalidad, éste debe entrañar la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva.
27. En lo que se refiere al segundo de los requisitos antes mencionados, el punto Segundo del Acuerdo General 9/2015 señala que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando se advierta que el estudio del recurso de revisión no dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o cuando lo decidido en la sentencia recurrida no pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiese omitido su aplicación.
28. Por lo tanto, las interrogantes a responder para concluir si el presente amparo directo en revisión es procedente de acuerdo con los requisitos anteriores, se

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

SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del Punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

constriñen a determinar:

a) Si en la demanda de amparo se planteó el estudio de alguna cuestión de constitucionalidad, esto es, el análisis de algún precepto o norma general a la luz de algún derecho humano reconocido en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales en la materia, o bien se solicitó directamente la interpretación de algún derecho humano o precepto constitucional.

b) Si el Tribunal Colegiado realizó el estudio de algún planteamiento formulado en la demanda de amparo o introdujo *motu proprio* un análisis que pudiera actualizar una cuestión de constitucionalidad y, a fin de cumplir con el segundo requisito relativo a la importancia y trascendencia, dilucidar si los agravios formulados en la revisión atacan la determinación del Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida.

29. Bajo este marco contextual, el presente recurso de revisión es procedente, ya que en la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, por transgresión al artículo 16 constitucional que tutela el principio de seguridad jurídica y la parte quejosa, ahora recurrente, combate el análisis del tribunal colegiado en el sentido de declarar infundado su concepto de violación, lo que constituye precisamente la materia de la revisión y justifica su procedencia.
30. Finalmente, el tema de constitucionalidad resulta importante y trascendente en tanto puede generar un pronunciamiento novedoso y relevante para el orden jurídico nacional, pues no existe jurisprudencia de esta Primera Sala sobre el tópico referido.

VI. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS

31. A juicio de esta Primera Sala, los agravios propuestos por la recurrente resultan en una parte inoperantes y, en otra, fundados y suficientes para

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

revocar el análisis constitucional efectuado por el tribunal colegiado de circuito.

32. En primer término, son inoperantes los agravios a través de los cuales la recurrente señala la inconstitucionalidad del artículo 79 de la Ley de Amparo, aplicado por primera vez por el tribunal colegiado, porque ello lo hace pender de que el tribunal colegiado no suplió la queja deficiente aun con la invocación de jurisprudencia temática de la Suprema Corte sobre la violación a la garantía de seguridad jurídica como consecuencia de la omisión legislativa de establecer un plazo para que, iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se elabore y notifique la resolución correspondiente; pero sin establecer argumentos mínimos que demuestren la discrepancia constitucional del precepto.
33. En efecto, la suplencia de la queja deficiente es una institución que se justifica por la necesidad de equilibrar el proceso, especialmente cuando se trata de favorecer a determinados sectores en situación de desventaja, prevista en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal que dispone que en el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.
34. Por ende, corresponde al legislador democrático definir los supuestos y condiciones de aplicación de la suplencia de la queja en búsqueda de la igualdad procesal; luego, si el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo dispone expresamente que la procedencia de la suplencia de la queja por violaciones evidentes a la ley que hayan dejado sin defensa al quejoso o al recurrente por afectación a derechos, ello no significa que tratándose de casos que las involucren no haya posibilidad de operar con dicha institución, siempre que concurren el resto de condiciones normativas y fácticas a que se refieren las diversas fracciones del precepto legal.
35. Luego, el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo no se torna inconstitucional por carecer de un supuesto específico a favor de la situación particular de la quejosa sobre la inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de Servicios Financieros, debiéndose

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

tomar en consideración que el legislador democrático previó la operatividad de la suplencia de la queja en su beneficio no como una categoría absoluta, sino a partir de las condiciones normativas y fácticas que justificarían la intervención judicial a fin de equilibrar los medios y posibilidades de actuación procesal de las partes¹¹. De ahí la inoperancia del agravio.

36. No obstante, en el resto de los agravios, la recurrente esencialmente aduce que el tribunal colegiado de circuito interpretó de forma incorrecta el alcance del principio de seguridad jurídica en relación con el artículo 32 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, por no prever un plazo razonable para la imposición de sanciones.
37. Sobre la causa de pedir, el tribunal colegiado de circuito determinó que su seguridad jurídica se salvaguardaba dentro del procedimiento sancionatorio porque, no existía omisión legislativa respecto del plazo razonable, ya que el ordenamiento establecía la institución jurídica de la caducidad de las facultades sancionatorias de la autoridad administrativa en su diverso numeral 24; conclusión que esta Primera Sala no comparte.
38. En efecto, la ausencia de plazo para dictar la resolución que surge como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador por infracciones a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (artículo 32) no se subsana con el artículo 24 del mismo ordenamiento, que prevé un plazo de cinco años para que opere la caducidad de las facultades sancionadoras de la autoridad.
39. Lo anterior es así porque con el inicio del procedimiento administrativo sancionador se interrumpe el plazo de cinco años para que opere dicha institución, lo que deja abierto el momento en el cual se debe definir la situación jurídica de la persona sujeta al mismo.

¹¹ Al respecto, se invoca por analogía el criterio 1a.XXXIII/2018 “**SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO NO LA PREVEA A FAVOR DE LAS MUJERES ADULTAS MAYORES NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 54, mayo de 2018, t. II, p. 1233.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

40. Al respecto, conviene recordar que el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal ha sido entendido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y precisas, de manera que las personas sepan a qué atenerse en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas.
41. Lo anterior no implica que el legislador esté obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden, válidamente, consignarse en diversos artículos del propio ordenamiento legal, e inclusive en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.
42. En el ámbito concreto de la configuración jurídica de los procedimientos administrativos sancionadores, el principio en cuestión constriñe al legislador a regular de forma obligatoria ciertos elementos mínimos que permitan la consecución de dos objetivos primordiales, a saber: la posibilidad de que la persona sujeta a dicho procedimiento pueda hacer valer sus derechos y evitar que la autoridad incurra en arbitrariedades, al contar con un marco de actuación en cuanto a sus facultades¹².
43. Esta interpretación ha sido individualizada en los casos en los que se ha analizado la regularidad constitucional de los plazos de los procedimientos susceptibles de culminar en la privación de derechos a los particulares, de modo que está prohibido que la autoridad actúe con arbitrariedad; por lo tanto,

¹² En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 144/2006, que esta Primera Sala comparte "**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad", *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 351.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

las etapas y plazos que dividan y ordenen un procedimiento deben acotarse a un tiempo prudente para lograr el objetivo pretendido con ellos, pues de no ser así, las facultades de verificación y sanción de las autoridades administrativas —por ejemplo— se tornarían arbitrarias, en contravención al artículo 16 de la Constitución Federal.

44. En el caso, el artículo 32¹³ de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros no prevé un plazo para que las autoridades¹⁴ dicten resolución en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, mientras que el artículo 24 del mismo ordenamiento establece:

Artículo 24. La facultad de las autoridades para imponer sanciones de carácter administrativo establecidas en esta Ley, caducará en un plazo de cinco años, contado a partir del día hábil siguiente al en que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción. El plazo señalado se interrumpirá cuando las autoridades otorguen el derecho de audiencia al probable infractor, en términos de lo previsto en los artículos 28 y 29 de la presente Ley.

45. Al margen de que el precepto realmente establece un plazo prescriptivo (de acción) y no de caducidad (inactividad procesal), lo cierto es que con independencia de la figura incorrectamente asignada por el legislador, la norma dispone el plazo de cinco años para que las autoridades impongan las sanciones de carácter administrativo correspondientes, el cual se cuenta a partir del día hábil siguiente a aquel en que se realizó la conducta o se

¹³ **Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

[...]

Artículo 32. En la imposición de sanciones administrativas, las Autoridades deberán tomar en cuenta:

I. La capacidad económica del infractor.
II. La gravedad de la infracción cometida.
III. Las atenuantes o agravantes.

Se tomará como atenuante cuando el infractor, previo a la notificación a que se refiere el artículo 28 de la presente Ley, informe por escrito a la autoridad competente de imponer la sanción: a) la infracción; b) el reconocimiento expreso de ésta, y c) un programa de corrección. En este supuesto se impondrá al infractor el importe mínimo de la multa que corresponda en términos de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de esta Ley.

Se considerará como agravante la reincidencia. Será reincidente el que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente. En ese supuesto las autoridades podrán imponer multa equivalente hasta por el doble de la prevista en esta Ley.

¹⁴ **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley, en singular o plural se entenderá por:

I. Autoridades: a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al Banco de México, a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y a la Procuraduría Federal del Consumidor;

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

actualizó el supuesto de infracción. Sin embargo, se interrumpe al iniciarse los procedimientos relativos, específicamente a partir de que las autoridades otorguen el derecho de audiencia al probable infractor, de conformidad con los diversos numerales 28 y 29¹⁵.

46. Sobre el particular, esta Primera Sala considera que la interrupción del plazo para que opere la “caducidad” de las facultades sancionadoras, por el solo hecho de que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, deja indefinido el momento en el cual las autoridades deberán dictar la resolución en la que defina la situación jurídica de la persona sujeta al mismo, en franco detrimento del principio de seguridad jurídica.
47. Sin lugar a dudas, el legislador omitió establecer un plazo para el dictado de la resolución que nace como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador y si bien el artículo 24 de referencia prevé el lapso de cinco años para que se extingan las facultades sancionadoras de la Comisión, lo cierto es que dicho plazo se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo relativo, de ahí que a partir de ese momento queda en manos de la autoridad definir cuándo dictar la resolución correspondiente.
48. Consecuentemente, la ausencia del límite temporal descrito en el precepto impugnado no se encuentra subsanada por la figura prevista en el artículo 24 de referencia, pues al interrumpirse el plazo de esta última con el inicio del procedimiento sancionador, subsiste el vicio de inconstitucionalidad determinado en la sentencia recurrida; es decir, la indefinición legislativa de un límite temporal para que la autoridad emita una resolución en dicho procedimiento, lo cual posibilita incurrir en arbitrariedades o que se prolongue,

¹⁵ **Artículo 28.** Las Autoridades previo a la imposición de las sanciones que les corresponda aplicar conforme a esta Ley, notificarán por escrito al presunto infractor los hechos que se le imputan y las disposiciones que se consideren probablemente infringidas.

Artículo 29. En la notificación a que se refiere el artículo inmediato anterior, las Autoridades deberán otorgar el derecho de audiencia al presunto infractor, a fin de que en un plazo de diez días hábiles bancarios, contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, manifieste lo que a su interés convenga y ofrezca pruebas por escrito. Las Autoridades, a petición de parte, podrán ampliar por una sola ocasión el plazo mencionado, hasta por el mismo lapso, atendiendo a las circunstancias particulares del caso.

indefinidamente, el procedimiento y se deje en incertidumbre jurídica al particular.

49. Al respecto, tal como las citó el recurrente, es aplicable por analogía el criterio 1a. XXII/2017 **“ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. LA AUSENCIA DE UN PLAZO PARA DICTAR RESOLUCIÓN EN EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO SE SUBSANA CON EL DE CADUCIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 89 BIS 1 DEL MISMO ORDENAMIENTO¹⁶”**, que derivó del amparo directo en revisión 2360/2016¹⁷, cuyas consideraciones quedaron reproducidas con anterioridad.
50. Ahora, dada la conclusión alcanzada, los efectos de una concesión de amparo en la vía directa del juicio constitucional, por considerar inconstitucional alguna de las normas generales impugnadas, conllevan ordenar la inaplicación en la sentencia reclamada de la norma considerada incompatible con la Ley Fundamental; sin que para el órgano de amparo resulte necesario definir parámetros normativos que no están previstos en la legislación impugnada.
51. Todo ello guarda lógica con el hecho de que en el amparo directo no son llamadas a juicio las autoridades que participan en la emisión y aprobación de las normas generales impugnadas, mientras que en el amparo indirecto en el que se reclaman estas últimas concurren con el carácter de autoridades responsables. Por lo que en este último caso, una eventual concesión de la protección constitucional implica sustraer de la esfera jurídica del quejoso el

¹⁶ Texto: “El artículo 88 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito no prevé expresamente un plazo para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dicte la resolución en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, y si bien el artículo 89 Bis 1 del propio ordenamiento prevé un plazo de cinco años para que caduquen las facultades sancionadoras de la Comisión aludida, lo cierto es que dicho plazo se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo relativo; de ahí que a partir de ese momento queda en manos de la autoridad definir cuándo dictar la resolución correspondiente. Consecuentemente, la ausencia en el artículo 88 referido de un plazo para dictar resolución, no se subsana con el de caducidad establecido en el artículo 89 Bis 1 indicado; de ahí que el artículo 88 citado aún adolece del vicio de inconstitucionalidad determinado en la tesis 1a. LXXX/2013 (10a.), esto es, la indefinición legislativa de un límite temporal para que la autoridad dicte resolución, que posibilita incurrir en arbitrariedades y en la prolongación indefinida del procedimiento, en detrimento del principio de seguridad jurídica”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 39, febrero de 2017, t. 1, p. 365.

¹⁷ Resuelto por unanimidad de 4 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en sesión de 7 de septiembre de 2016. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

precepto reclamado, hasta en tanto no sea reformado por las autoridades legislativas.

52. Sin embargo, en el amparo directo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido que la eventual concesión de la protección federal por considerar inconstitucional alguna de las normas en que se funde el acto reclamado se limita a ordenar que la autoridad jurisdiccional responsable restituya al quejoso en el derecho humano respectivo, a través de la inaplicación de la norma cuya inconstitucionalidad haya sido determinada en la parte considerativa del fallo protector¹⁸.
53. Por tanto, esta Primera Sala considera que no asiste razón a la recurrente cuando afirma que el Tribunal Colegiado necesariamente debió ir más allá de determinar la inconstitucionalidad del precepto impugnado y precisar cuáles

¹⁸ Tesis P. VIII/2005 “**AMPARO CONTRA LEYES. SUS DIFERENCIAS CUANDO SE TRAMITA EN LAS VÍAS INDIRECTA Y DIRECTA.** Las características que distinguen a esas vías tratándose del amparo contra leyes radican, esencialmente, en lo siguiente: a) En el amparo indirecto la ley es uno de los actos reclamados y las autoridades legisladoras participan en el juicio como autoridades responsables, mientras que en el amparo directo la ley no puede constituir un acto reclamado ni se emplaza como autoridades responsables a sus autores; b) En la vía indirecta el amparo concedido contra la ley produce la consecuencia práctica de invalidarla por cuanto hace al quejoso, por ende, no se le aplicará mientras esté vigente; en tanto que en la vía directa el amparo se concede única y exclusivamente en contra de la sentencia, laudo o resolución reclamada y no contra la ley, por tanto, la concesión solamente vincula a desaplicar la ley en ese caso concreto, pero no impide que se le vuelva a aplicar al quejoso; c) En el amparo indirecto pueden rendirse pruebas para demostrar la inconstitucionalidad de la ley, mientras que en la vía directa no existe tal posibilidad, aun cuando el quejoso pueda apoyarse en las pruebas ofrecidas ante la responsable para demostrar tal inconstitucionalidad; d) En el amparo indirecto promovido sin agotar antes algún medio de defensa ordinario, el Juez de Distrito tiene amplias facultades para determinar la improcedencia del juicio; en cambio, en el amparo directo (y en aquellos amparos indirectos promovidos después de haberse agotado un medio ordinario de defensa) deben respetarse los presupuestos procesales que ya estén determinados por la autoridad responsable, tales como el interés jurídico, la legitimación, la personalidad, etcétera; e) En el amparo indirecto los Tribunales Colegiados de Circuito, a partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1999, así como de la expedición de diversos Acuerdos Generales emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el 5/2001, participan como órganos de segunda instancia en virtud de la delegación de competencia que les hace este Alto Tribunal, conforme a la cual, en determinadas condiciones, resolverán sobre el fondo del asunto y sus decisiones serán terminales; por su parte, en el amparo directo esos órganos son de primera instancia y sus sentencias también son revisables por la Suprema Corte, solamente en la materia de constitucionalidad de leyes o interpretación directa de la Carta Magna; f) En el amparo indirecto sólo pueden interponer revisión, en defensa de la constitucionalidad de la ley, los titulares de los órganos de Estado a quienes se encomiende su promulgación, o quienes la representen, en tanto que en el amparo directo, como ya se dijo, no participan los órganos legiferantes y, por ende, no son ellos quienes pueden interponer la revisión; en cambio, en muchos casos, la autoridad que aplicó la ley figura como tercero perjudicado y puede, con ese carácter, hacer valer dicho recurso; y, g) En el amparo indirecto el Juez de Distrito resuelve sobre la suspensión de los actos reclamados, mientras que en el directo esa decisión le corresponde a la autoridad responsable”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, marzo de 2005, p. 5.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5349/2018

son los elementos a tener en cuenta por las autoridades para dictar la resolución en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

54. En ese orden, la restitución a la quejosa en su derecho a la certeza y seguridad jurídica se reflejará una vez que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte una nueva en la que, atendiendo a la inconstitucionalidad del precepto impugnado establecida en esta resolución, resuelva la controversia sometida a su jurisdicción.

VII. DECISIÓN

55. Ante lo fundado de los agravios, lo procedente es revocar la sentencia y devolver los autos al tribunal colegiado de circuito para que, una vez que inaplique la norma declarada inconstitucional, resuelva lo que conforme a derecho proceda.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Devuélvase los autos al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.