

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

QUEJOSA Y RECURRENTE: \*\*\*\*\*, S.A. DE C.V.

RECURRENTE ADHESIVO: COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

VISTO BUENO

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

COTEJÓ

**SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO**

**COLABORÓ: MIREYA ANDREA REBOLLO LÓPEZ**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso citado al rubro, interpuesto en contra de la sentencia dictada en sesión del veintitrés de marzo de dos mil veintitrés por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*/2023.

El problema que la Segunda Sala debe resolver consiste en determinar si los artículos 391 de la Ley del Mercado de Valores y 64 el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores son respetuosos del principio constitucional de seguridad jurídica.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Determinación de sanción.** A través del oficio \*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/2019 de fecha **diez de julio de dos mil diecinueve**, el entonces Director General Adjunto de Sanciones Administrativas C, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emplazó a \*\*\*\*\* al procedimiento administrativo sancionador, por considerar

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

que posiblemente incurrió en la fracción prevista en el artículo 171, fracción XXV, de la Ley del Mercado de Valores.

2. La moral presentó un escrito en el que ejerció su derecho de audiencia, remitió la información solicitada, ofreció pruebas y formuló alegatos en relación con la supuesta conducta contraria a la Ley del Mercado de Valores durante los meses de mayo y junio de dos mil dieciocho.
3. No obstante, el Director General de Delitos y Sanciones emitió el oficio número \*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/2021, de fecha **once de noviembre de dos mil veintiuno**, por virtud del cual declaró infundados los argumentos, por lo que le impuso la sanción administrativa de \$\*\*\*\*\*(\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.), al estimar que quedó plenamente acreditada la infracción al artículo 171, fracción XXV, de la Ley del Mercado de Valores.
4. **Revisión Administrativa.** En contra del oficio referido, el **seis de diciembre de dos mil veintiuno** el apoderado legal de la persona moral interpuso recurso de revisión, el cual se registró con el número de expediente CNBV.\*\*\*\*\*.\*\*\*\*\* Recurso de Revisión \*\*\*\*\*( ), “\*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/2021-\*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/2021”, RR/\*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*. Sin embargo, mediante el oficio número \*\*\*\*\*/2022 de **veintitrés de marzo de dos mil veintidós**, el Vicepresidente de Supervisión de Procedimientos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores confirmó la resolución recurrida.
5. **Juicio de nulidad.** El **veinticuatro de mayo de dos mil veintidós**, el apoderado legal de la empresa demandó la nulidad del oficio citado en el párrafo anterior, el cual se registró con el número \*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*/\*\*\*\*\*, del índice de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El **ocho de septiembre de dos mil veintidós**, la Sala Especializada del conocimiento resolvió que la parte actora no probó su pretensión, por lo que reconoció la legalidad y validez del oficio impugnado.

6. **Amparo directo.** Inconforme con tal determinación, la quejosa promovió juicio de amparo mediante demanda presentada el **veintitrés de noviembre de dos mil veintidós** ante la Oficialía de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
7. Dicha demanda fue recibida el **quince de diciembre de dos mil veintidós** en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, y fue turnada al Séptimo Tribunal de este orden judicial, quien le dio trámite mediante acuerdo de **cinco de enero de dos mil veintitrés** con el número de expediente \*\*\*\*\*/2023.
8. En su demanda sostuvo que la sentencia reclamada vulneró en su perjuicio los artículos 1, 5, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para acreditarlo hizo valer en sus conceptos de violación el siguiente planteamiento de constitucionalidad:

**CUARTO.** *Resultan inconstitucionales los artículos 171, fracción XXV y 391, de la Ley del Mercado de Valores, así como el diverso 64 del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al vulnerar los derechos humanos a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.*

*El artículo 171, fracción XXV, de la Ley del Mercado de Valores transgrede el principio de seguridad jurídica debido a que no especifica qué debe entenderse por actividad “análoga, conexas o complementaria”, por lo que la empresa se encuentra en una situación de inseguridad jurídica, pues la definición de los conceptos queda al arbitrio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*

*Por otro lado, los artículos 391, de la Ley del Mercado de Valores y 64, del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores también se estiman inconstitucionales, al violar los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial, toda vez que no prevén un plazo para que la autoridad emita una resolución sancionatoria que ponga fin al procedimiento.*

*Además, al resolver el amparo en revisión 339/2021<sup>1</sup>, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que los artículos 391 de la Ley del Mercado de Valores y 64, del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores son inconstitucionales, por lo que el precedente debe aplicarse al caso.*

9. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Seguidos los trámites procesales, en sesión de **veintitrés de marzo de dos mil veintitrés**, el Tribunal Colegiado del conocimiento negó el amparo solicitado. En relación con los aspectos de constitucionalidad recién citados, el referido órgano jurisdiccional sostuvo que:

Era infundado el cuarto concepto de violación, en el que la moral quejosa sostuvo la inconstitucionalidad de los artículos 171, fracción XXV y 391, de la Ley del Mercado de Valores, así como el diverso 64 del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Los artículos 391, de la Ley del Mercado de Valores y 64, del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no provocan incertidumbre jurídica debido a que, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, el legislador no está obligado a establecer todos los supuestos y consecuencias de una norma en el mismo precepto legal.

**No obstante que los numerales no establecen un plazo para que la autoridad dicte una resolución en el procedimiento sancionador administrativo, los particulares tienen certeza sobre el momento en el que inician las facultades sancionatorias de la Comisión y respecto del plazo de cinco años que tiene la autoridad para sancionar,** conforme al artículo 390 del ordenamiento.

Además, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió los amparos directos en revisión 3183/2016<sup>2</sup> y 1383/2017<sup>3</sup> en el mismo sentido, los cuales dieron origen a la tesis 2a. CLIII/2017 (10a.)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Resuelto en la sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós, aprobado por mayoría de cuatro votos.

<sup>2</sup> Resuelto en la sesión de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, aprobado por mayoría de tres votos.

<sup>3</sup> Resuelto en la sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete, aprobado por mayoría de tres votos.

<sup>4</sup> Tesis aislada de rubro "**MERCADO DE VALORES. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LOS QUE SE ALEGA LA**

No resultan aplicables los criterios 2a. LXXXVIII/2016 (10a.)<sup>5</sup> y 1a. XXII/2017 (10a.)<sup>6</sup>, pues se analizó la constitucionalidad de numerales de diversa normatividad.

Por cuanto hace al artículo 171, fracción XXV de la Ley del Mercado de Valores, tampoco resulta inconstitucional de acuerdo con la jurisprudencia 1a./J. 117/2007<sup>7</sup>, aunado a que el legislador no está constreñido a definir todas las palabras usadas, pues imposibilitaría su función.

En el numeral impugnado se enlistan todas las actividades que puede realizar una casa de bolsa, por lo que debe entenderse que aquellas que no estén previstas, no podrán realizarse sin previa autorización de la Comisión, en este caso, la venta de software.

10. **Recurso de revisión.** Inconforme con el fallo anterior, con fecha **catorce de abril de dos mil veintitrés**, el autorizado de la sociedad quejosa interpuso recurso de revisión, en el que expuso los siguientes agravios:

El tribunal colegiado del conocimiento interpretó y aplicó de forma incorrecta los artículos 16 y 17 constitucionales, en relación con los diversos 391 de la Ley del Mercado de Valores y 64 del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda vez que el órgano jurisdiccional desobedeció los criterios y

---

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES SANCIONATORIAS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 390 DE LA LEY DE LA MATERIA, SI LA RESOLUCIÓN RELATIVA SE EMITE DENTRO DE LOS 5 AÑOS ESTABLECIDOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESE NUMERAL.**", Segunda Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II, página 1224, Registro digital 2015385.

<sup>5</sup> Tesis aislada de rubro "**ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY GENERAL RELATIVA VIGENTE EN 2013, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.**", Segunda Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 844, Registro digital 2012532.

<sup>6</sup> Tesis aislada de rubro "**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.**", Primera Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 39, Febrero de 2017, Tomo I, página 365, Registro digital 2013725.

<sup>7</sup> Jurisprudencia de rubro "**LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.**", Primera Sala, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 267, Registro digital 171433.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y arribó a una conclusión opuesta.

Resultaban aplicables al caso en concreto los amparos en revisión 148/2020<sup>8</sup>, 113/2021<sup>9</sup> y 339/2021, debido a que resultan aplicables a leyes en materia financiera.

Además, en la contradicción de tesis 169/2018<sup>10</sup>, el Pleno del Máximo Tribunal resolvió que los principios de legalidad y seguridad jurídica se respetan cuando las autoridades legislativas crean disposiciones que generen certidumbre sobre sus consecuencias jurídicas y las facultades de las autoridades, impidiendo que actúen de forma arbitraria.

Finalmente, no obstante que el legislador no está obligado a establecer todos los supuestos y consecuencias en una norma, en el amparo en revisión 339/2021, el Pleno del Alto Tribunal resolvió que la figura de la caducidad y el plazo genérico prevista en la Ley de Instituciones y Fianzas (similar al artículo 391 de la Ley del Mercado de Valores), no subsana la omisión del legislador de prever plazos ciertos y específicos que limiten el ejercicio de las atribuciones de las autoridades.

11. **Trámite ante esta Suprema Corte.** El ocho de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal admitió el recurso de revisión; ordenó formar y registrar el expediente respectivo, turnarlo al Ministro Luis María Aguilar Morales y enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito.
12. **Avocamiento.** El uno de septiembre de dos mil veintitrés, el Presidente de la Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó la remisión de los autos al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

---

<sup>8</sup> Resuelto en la sesión de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, aprobado por unanimidad de votos.

<sup>9</sup> Resuelto en la sesión de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, aprobado por unanimidad de votos.

<sup>10</sup> Resuelto en la sesión de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, aprobado por mayoría de nueve votos.

13. **Recurso de revisión adhesiva.** Por su parte, Armando Díaz Betancourt y Juan Manuel Hernández Vega, Directores de Área, adscritos a la Dirección General Contenciosa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, presentaron recurso de revisión en forma adhesiva. En sus planteamientos señalaron que no existe omisión legislativa en relación con el artículo 391 de la Ley del Mercado de Valores, y que la falta de plazo para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejerza su facultad sancionatoria, no torna a esa disposición inconstitucional, pues el principio de seguridad jurídica no puede entenderse en el sentido de que la ley debe pormenorizar cada una de las relaciones que surgen durante un proceso, pues al legislador le toca establecer los elementos mínimos que sirvan para hacer efectivos los derechos de las personas y evitar las arbitrariedades.
14. Asimismo, añade que en el diverso numeral 419 de esa Ley, se prevé un plazo a efecto de que la autoridad resuelva la instancia respectiva en caso de ausencia de disposición expresa, el cual no podrá exceder de tres meses. Que este numeral está ubicado en el capítulo de “disposiciones finales”, por lo que resulta aplicable a todos los casos en los que la ley no prevea otro plazo; por tanto, afirma que debe entenderse que el plazo será de tres meses contados a partir de que culminó el plazo otorgado para alegar y probar en defensa de a quien se le atribuye la conducta sancionable.
15. Consideró aplicable por analogía la tesis 1a./J. 92/2023 (11a.), de rubro **“SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. EL PROCEDIMIENTO SOBRE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES REGULADO EN LA LEY ESPECIAL RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA”**<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Tesis 1a./J. 92/2023 (11a.), Undécima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Junio de 2023, Tomo IV, página 3713, registro digital 2026785.

16. Al respecto, menciona que el legislador no está obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, pues puede preverse en diversos numerales del propio ordenamiento legal, e incluso en diversos cuerpos normativos. Al respecto, invocó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), de rubro: **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES”<sup>12</sup>.**
17. Asimismo, aduce que debe integrarse al estudio al artículo 390 de la Ley en estudio, que establece que la facultad para imponer sanciones de carácter administrativo caducará en un plazo de cinco años, contados a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción. A partir de ello, afirma que el periodo de cinco años para que caduquen las facultades de la Comisión no se actualiza, pues la misma fue determinada dentro del periodo de cinco años contados a partir del día en que se actualizó el incumplimiento a la norma.
18. Por tanto, sostiene que si bien el artículo 391 de la Ley del Mercado de Valores no establece expresamente el plazo con que cuenta la autoridad para dictar la resolución en el procedimiento sancionador, lo cierto es que el posible infractor tiene certeza de que se tiene cinco años desde que se realizó la conducta para imponer la sanción, lo cual no provoca incertidumbre jurídica en su destinatario.
19. Añade que debe realizarse una interpretación auténtica de los artículos 390 y 391 de la Ley del Mercado de Valores, pues afirma que son complementarios entre sí y no dejan en estado de inseguridad jurídica a la

---

<sup>12</sup> Tesis 2a./J. 106/2017 (10a.). Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, página 793. Registro digital: 2014864.

quejosa, al respectó, estimó aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2005, de rubro **“INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES”**<sup>13</sup>.

20. Por otro lado, menciona que debe privilegiarse la presunción de constitucionalidad de las leyes, pues la declaración de inconstitucionalidad debe ser la última *ratio*, y que no le asiste la razón a la quejosa, pues en la Ley del Mercado de Valores hay preceptos que establecen un límite temporal dentro del cual la Comisión debe emitir una resolución al procedimiento administrativo sancionador.

21. En otro argumento, aduce que si bien la parte quejosa invocó el principio pro persona, de ello no deriva necesariamente que los argumentos planteados deban resolverse conforme a sus planteamientos, y que tal como lo resolvió el A quo, no se advierte que cumpla con el test mínimo de argumentación para aplicar en su beneficio dicho principio. Al respecto, invocó la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro: **“PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES”**<sup>14</sup>.

## I. COMPETENCIA

22. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo, 11, fracción VIII, 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del

---

<sup>13</sup> Tesis P./J. 87/2005, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Julio de 2005, página 789, registro digital 177924.

<sup>14</sup> Tesis 1a./J. 104/2013 (10a.), Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, página 906, registro digital 2004748.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

Acuerdo General Plenario 5/2013, toda vez que se interpuso contra la sentencia dictada por un tribunal colegiado de circuito al resolver un juicio de amparo directo en materia administrativa.

### II. OPORTUNIDAD

23. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia recurrida fue notificada a la parte quejosa mediante lista publicada el **veintisiete de marzo de dos mil veintitrés**<sup>15</sup> y surtió efectos el veintiocho siguiente, en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo.
24. El plazo establecido en el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **veintinueve de marzo al catorce de abril de dos mil veintitrés**, descontándose los días uno, dos, ocho y nueve de abril, por ser sábados y domingos, así como del cinco al siete del mismo mes, inhábiles, conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo y al punto primero, inciso n) del Acuerdo número 18/2023. Por lo tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó el **trece de abril de dos mil veintitrés**<sup>16</sup>, se concluye que su interposición fue oportuna.
25. Por otro lado, respecto del recurso de revisión adhesivo, el **cuatro de septiembre de dos mil veintitrés**<sup>17</sup> se notificó al Presidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la admisión del recurso de revisión principal y surtió efectos ese mismo día, en términos del artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo.
26. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, el plazo para la interposición del recurso de revisión transcurrió **del cinco al once de septiembre de dos mil veintitrés**, descontándose los días nueve y diez de

---

<sup>15</sup> Foja 144 del cuaderno del juicio de amparo \*\*\*\*\*/2023.

<sup>16</sup> *Ibidem*, foja 164.

<sup>17</sup> Foja 531 del cuaderno del juicio de amparo directo en revisión 2827/2023

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

septiembre, por ser sábado y domingo, inhábiles, conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, si el recurso de revisión adhesivo se presentó el **once de septiembre de dos mil veintitrés**<sup>18</sup>, se concluye que su interposición fue oportuna.

### III. LEGITIMACIÓN

27. Esta Suprema Corte considera que \*\*\*\*\*, autorizado de \*\*\*\*\*, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está probado que dicho carácter se les reconoció en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*/2023<sup>19</sup>.
28. Asimismo, Armando Díaz Betancourt y Juan Manuel Hernández Vega, Directores de Área adscritos a la Dirección General Contenciosa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuentan con legitimación para adherirse al recurso de revisión, pues es la autoridad tercero interesada en el juicio de amparo directo<sup>20</sup>.

### IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

29. Esta Segunda Sala considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo. Esta conclusión se sustenta en las siguientes razones:
30. El recurso de revisión en el juicio de amparo directo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal<sup>21</sup>; 81, fracción II,

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, foja 554.

<sup>19</sup> Foja 66 del cuaderno del juicio de amparo directo \*\*\*\*\*/2023

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> **Constitución Federal**

“**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:  
(...)”

y 96 de la Ley de Amparo<sup>22</sup>, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>23</sup>, ambas vigentes hasta el siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con el Quinto Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como en el Punto Primero del Acuerdo General 9/2015 emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ocho de junio de dos mil quince.

31. De tales preceptos se desprende que las resoluciones en juicios de amparo directo que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, salvo que cumplan dos requisitos. El primero se refiere a que las

---

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 a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; (...).”

<sup>22</sup> **Ley de Amparo**

“**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 u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras. (...).”

“**Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre 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.”

<sup>23</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

“**Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

(...)

IV. Del recurso de revisión en amparo directo, 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 a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; (...).”

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

sentencias impugnadas: decidan sobre la constitucionalidad de normas generales; establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; o, hayan omitido dicho estudio, cuando se hubiese planteado en la demanda de amparo. Los anteriores supuestos son alternativos. Es decir, basta que se dé uno u otro para que en principio resulte procedente el recurso de revisión en amparo directo.

32. Adicionalmente, para efectos de la procedencia del recurso, antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, debía analizarse si los referidos temas de constitucionalidad entrañaban la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, ello de conformidad con el Acuerdo General 9/2015, emitido el ocho de junio de dos mil quince por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Punto Segundo sostiene que un asunto permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando:
- a) se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o
  - b) las consideraciones de la sentencia recurrida entrañen el desconocimiento u omisión de los criterios emitidos por la Suprema Corte referentes a cuestiones propiamente constitucionales.
33. Como se señaló, el once de marzo de dos mil veintiuno se reformó el artículo 107, fracción IX, constitucional, que ahora establece para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, que procede ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando a su juicio revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

34. De la exposición de motivos respectiva se obtiene que dicha reforma tuvo como propósito apuntalar el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque su energía únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.
35. Es decir, se modificó la fracción IX del artículo 107 constitucional en el sentido de darle mayor discrecionalidad para conocer del recurso de revisión en amparo directo, únicamente cuando a su juicio el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.
36. Por lo que se fortaleció la naturaleza excepcional del recurso de revisión tratándose de juicios de amparo directo. Es decir, que por mandato constitucional se reservó la posibilidad de recurrir a las sentencias dictadas por un Tribunal Colegiado de Circuito únicamente en los casos en que subsista un genuino problema de constitucionalidad, lo que excluye la posibilidad de revisar los problemas jurídicos de mera legalidad en los cuales los referidos órganos colegiados son terminales.
37. Sobre esa base, en relación con el primer requisito, se advierte que **el presente asunto involucra dos tópicos de constitucionalidad**, los cuales se pueden identificar de la siguiente manera:
38. **(I)** *¿Los artículos 391 de la Ley del Mercado de Valores y 64 el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores son respetuosos del principio constitucional de seguridad jurídica al no prever un plazo específico para la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio?*
39. **(II)** *¿El artículo 171, fracción XXV de la Ley del Mercado de valores violenta el principio de seguridad jurídica al no definir que debe entenderse por “actividad análoga, conexas o complementaria”?*

40. Como se ve, los puntos precisados involucran la revisión de porciones normativas pertenecientes a una ley federal frente al principio constitucional de seguridad jurídica, de tal manera que con su definición se puede apreciar que se satisface el primer requisito de los señalados previamente.
41. En cuanto al segundo requisito, el interés excepcional se justifica por los siguientes rasgos:

- **En el actual sistema de precedentes obligatorios no existe criterio vinculante en donde se hayan analizado tales porciones normativas.**

Bajo el actual sistema de creación de jurisprudencia (específicamente la vía del *precedente vinculante único*), se carece de un asunto que comunique al resto de los órganos jurisdiccionales con toda seguridad jurídica cual es el criterio vinculante en relación con la regularidad constitucional de tales porciones.

No se pasa por alto que en relación con la inconstitucionalidad de los artículos 391 de la Ley del Mercado de Valores y 64 el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, esta Segunda Sala analizó su validez en el diverso Amparo Directo en Revisión 1383/2017 (resuelto el seis de septiembre de dos mil diecisiete por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por dos de los actuales integrantes de esta Sala Constitucional, Ministros Pérez Dayan y Laynez Potisek), y se determinó que tales normas eran respetuosas del texto constitucional.

Sobre tal precedente, cabe decir que no es una sentencia de la que deriven efectos jurisprudenciales vinculantes al resto de los órganos jurisdiccionales, máxime que la integración de esta Segunda Sala cambió en relación con la mayoría de sus integrantes.

Por otra parte, en relación con el punto siguiente, cabe decir que esa sentencia se emitió antes de que el Tribunal Pleno estableciera

jurisprudencia obligatoria de carácter temático, de modo que es importante pronunciarse sobre el punto en congruencia con la jurisprudencia vigente.

- **Respecto del tema “ausencia de un plazo para la emisión de la resolución del procedimiento sancionatorio” es particularmente importante observar y sujetarse a la línea jurisprudencial trazada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 169/2018** en la cual se abordó la misma pregunta, pero en relación con otro ordenamiento.

- De esta forma, **la trascendencia del tratamiento de este asunto, también viene dada frente al patente desconocimiento del Tribunal Colegiado que resolvió el amparo directo, pues –como puede advertirse de la lectura de su resolución– desconoce la vigencia y los alcances del criterio jurisprudencial plasmado en la tesis P./J. 2/2020** (emitida al resolver la Contradicción de Tesis 169/2018).

- **Este asunto resulta clave pues habrá de permitir superar el estado de incertidumbre en relación con la validez de tales normas a la luz del pronunciamiento temático obligatorio emitido por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal.** Sobre este punto, resulta trascendente subrayar que esta Sala Constitucional ha estimado tal precedente como un criterio temático que rige la resolución de este tipo de casos por existir identidad en la problemática planteada, tal y como puede advertirse de la resolución por unanimidad de votos de los Amparos en Revisión 339/2021 (resuelto el dieciséis de febrero de dos mil veintidós), 148/2020 y 113/2021 (fallados el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno), en donde justamente se devolvieron los recursos a los Tribunales Colegiados correspondientes a fin de que resolvieran en observancia de lo dispuesto en la multicitada Contradicción de Tesis 169/2018.

Por congruencia, si esta Segunda Sala ha determinado devolver asuntos puesto que ya existe criterio jurisprudencial, esto es: precedente obligatorio,

ahora en esta diversa vía de amparo directo en revisión también debe velarse por la seguridad jurídica de que los asuntos temáticamente comprendidos en la jurisprudencia sean resueltos en los mismos términos.

42. Como se puede advertir, las preguntas constitucionales ostentan el carácter de ser tópicos de interés excepcional, demostrado lo cual se procede a realizar el estudio correspondiente.

## V. ESTUDIO DE LOS TEMAS CONSTITUCIONALES

### V.1. CONSTITUCIONALIDAD DE LA AUSENCIA DE PLAZO PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO PREVISTO EN LA LEY DEL MERCADO DE VALORES.

43. La primera cuestión constitucional que debe resolver esta Suprema Corte consiste en determinar si *¿los artículos 391 de la Ley del Mercado de Valores y 64 el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores son respetuosos del principio constitucional de seguridad jurídica al no prever un plazo específico para la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio?*
44. Los argumentos de la parte quejosa y recurrente son fundados y suficientes para otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, pues efectivamente esas disposiciones no son respetuosas del apuntado principio constitucional, tal y como lo estableció el Tribunal Pleno al resolver la apuntada Contradicción de Tesis 169/2018<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> De donde derivó el criterio:

P./J. 2/2020 (10a.), localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 11.

Cuyo rubro y texto es: **INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS. EL ARTÍCULO 478 DE LA LEY QUE LAS REGULA, AL NO PREVER UN PLAZO PARA QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS DICTE RESOLUCIÓN UNA VEZ INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

45. Esta Suprema Corte ha establecido de manera reiterada que los principios de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten, generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán, precisando que **tratándose de normas que confieren alguna facultad a**

---

*Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron si el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el principio de seguridad jurídica al no prever el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución en los procedimientos administrativos de infracción seguidos conforme a dicha normativa. La Primera Sala concluyó que dicha norma es inconstitucional porque ni de su lectura ni del análisis integral del sistema normativo correspondiente se advierte la existencia de algún otro precepto que supla esa ausencia, agregando que el plazo genérico de caducidad previsto en el diverso numeral 482 no le resulta aplicable porque se refiere al plazo máximo con que cuenta la autoridad para imponer sanciones, pero no para dictar resoluciones en los procedimientos sancionatorios que instaure; por su parte, la Segunda Sala concluyó que el referido artículo 478 es constitucional porque aun cuando no prevé específicamente alguna hipótesis normativa que disponga el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución, lo cierto es que le resulta aplicable supletoriamente el plazo previsto en el diverso artículo 482.*

*Criterio jurídico: El artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el principio de seguridad jurídica reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al **no prever un plazo para que la Comisión dicte resolución una vez iniciado el procedimiento de infracción.***

*Justificación: El referido precepto establece el procedimiento que debe seguir la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas cuando considere que alguna de las entidades sujetas a ese ordenamiento comete una infracción, previendo que les deberá otorgar diez días hábiles, prorrogables por ese mismo plazo y por una sola vez, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas que estimen convenientes, transcurrido el cual se emitirá la resolución correspondiente; sin embargo, **no prevé el plazo máximo con que contará esa autoridad para emitir y notificar la resolución respectiva, lo que impide que el afectado tenga certeza de su situación jurídica y evidencia una indefinición legislativa que genera incertidumbre jurídica respecto del plazo máximo con que contará la autoridad para ejercer sus atribuciones.** De ahí que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viole el principio de seguridad jurídica, pues impide que las entidades financieras sujetas a esa normativa tengan certeza sobre la medida necesaria y razonable en que la autoridad podrá ejercer sus atribuciones permitiendo, incluso, que el ejercicio de esa facultad se prolongue indefinidamente en el tiempo.*

Contradicción de tesis 169/2018. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 29 de octubre de 2019. **Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Norma Lucía Piña Hernández por consideraciones distintas, Javier Laynez Potisek, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea;** votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

una autoridad, esa certidumbre se genera cuando acotan en la medida necesaria y razonable sus atribuciones impidiéndoles actuar de manera arbitraria o caprichosa.

46. También se ha determinado que **el principio de seguridad jurídica** previsto en el artículo 16 constitucional **se debe entender en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que el gobernado sepa a qué atenerse en caso de su inobservancia**, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad para evitar que cometan arbitrariedades o conductas injustificadas.
47. Finalmente, se ha decidido 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 que no existe alguna disposición constitucional que establezca lo contrario.
48. Como se ve, ha sido criterio de esta Suprema Corte que para que el legislador respete la garantía de seguridad jurídica al emitir normas que confieren alguna facultad a una autoridad, **es necesario que acote esa atribución en términos claros y específicos a fin de garantizar a los gobernados que su actuación no será arbitraria ni mucho menos caprichosa**, pudiendo cumplir esa obligación en la propia norma jurídica o en alguna diversa que le sea afín, pues la Constitución Federal no lo vincula a hacerlo en la misma norma jurídica sino únicamente a garantizar la seguridad jurídica de los gobernados.
49. En el caso de las normas impugnadas, su texto (vigente y aplicado para el caso de la parte quejosa en julio de dos mil diecinueve) a la letra dice:

### **LEY DEL MERCADO DE VALORES**

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

*“Artículo 391.- La Comisión, en la imposición de sanciones de carácter administrativo, a que se refiere esta Ley, se sujetará a lo siguiente:*

*I. Se otorgará audiencia al presunto infractor, quien en un plazo de diez días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, deberá manifestar por escrito lo que a su interés convenga, ofrecer pruebas y formular alegatos. La Comisión, a petición de parte, podrá ampliar por una sola ocasión el plazo a que se refiere esta fracción, hasta por el mismo lapso, atendiendo a las circunstancias particulares del caso. La notificación surtirá efectos al día hábil siguiente a aquél en que se practique.*

*II. En caso de que el presunto infractor no hiciera uso del derecho de audiencia a que se refiere la fracción anterior dentro del plazo concedido, o bien, habiéndolo ejercido no lograre desvanecer las imputaciones vertidas en su contra, se tendrán por acreditadas las infracciones imputadas y se procederá a la imposición de la sanción correspondiente.*

*III. En la imposición de sanciones se tomará en cuenta, en su caso, lo siguiente:*

*a) El impacto a terceros o al sistema financiero mexicano que haya producido o esté produciendo la infracción;*

*b) La reincidencia, las causas que la originaron y, en su caso, las acciones correctivas aplicadas por el presunto infractor. Se considerará reincidente al que haya incurrido en una infracción que haya sido sancionada y, en adición a aquélla, cometa la misma infracción, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente.*

*La reincidencia se podrá sancionar con multa cuyo importe sea equivalente hasta el doble de la prevista originalmente;*

*c) La cuantía de la operación en relación con la cual se cometió la infracción respectiva;*

*d) La condición económica del infractor a efecto que de (sic) la sanción no sea excesiva, y*

*e) La naturaleza de la infracción cometida.*

*IV. Tratándose de conductas calificadas por esta Ley como graves, en adición a lo establecido en la fracción III anterior, podrán tomar en cuenta cualquiera de los aspectos siguientes:*

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

- a) *El monto del quebranto o perjuicio patrimonial causado;*
- b) *El lucro obtenido;*
- c) *La falta de honorabilidad por parte del infractor, conforme a lo dispuesto por esta Ley y las disposiciones de carácter general que de ella emanen;*
- d) *La negligencia inexcusable o dolo con que se hubiere actuado;*
- e) *Que la conducta infractora a que se refiere el proceso administrativo pueda ser constitutiva de un delito, o*
- f) *Las demás circunstancias que la Comisión estime aplicables para tales efectos.*

*Las sanciones serán impuestas por la Junta de Gobierno de la Comisión, la que podrá delegar esa facultad en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de la multa, al presidente o a los demás servidores públicos de la propia Comisión.*

*Atendiendo a las circunstancias de cada caso, la Comisión podrá, además de la imposición de la sanción que corresponda, amonestar al infractor, o bien, solamente amonestarlo, considerando sus antecedentes personales, la gravedad de la conducta, que no se cuente con elementos que permitan demostrar que se afecten intereses de terceros o del propio sistema financiero, que habiéndose causado un daño este haya sido reparado, así como la existencia de atenuantes.*

*En el caso de personas morales, las multas podrán ser impuestas tanto a dichas personas como a sus consejeros, directores generales, directivos, empleados o apoderados que hayan incurrido directamente o hayan ordenado la realización de la conducta materia de la infracción.*

*La Comisión considerará como atenuante en la imposición de sanciones administrativas, cuando el presunto infractor acredite ante la Comisión haber resarcido el daño causado, así como el hecho de que aporte información que coadyuve en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión, a efecto de deslindar responsabilidades.*

*Los procedimientos para la imposición de las sanciones administrativas a que se refiere esta Ley se iniciarán con independencia de la opinión de delito que, en su caso, emita la Comisión en términos del artículo 388 del presente ordenamiento legal, así como de los procedimientos penales que correspondan. Asimismo, serán independientes de la reparación de los daños y*

*perjuicios que, en su caso, demanden las personas afectadas por los actos de que se trate.”*

**REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

*“Artículo 64. En caso de que la Entidad Supervisada o Persona probablemente infractora no manifieste lo que a su derecho convenga durante el plazo señalado en el oficio a que se refiere el artículo 621 de este Reglamento o cuando, de lo manifestado por ésta y a juicio de la Comisión, no se desvirtúen los hechos, actos u omisiones que le son imputables, se tendrán por acreditados y procederá a la imposición de la sanción correspondiente, en términos de las disposiciones legales aplicables.”*

50. En las normas transcritas se regula el procedimiento que habrá de seguir la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuando alguna de las entidades sujetas a la Ley del Mercado de Valores cometa una infracción a dicho ordenamiento, previendo que les deberá otorgar un plazo de diez días hábiles (prorrogables por el mismo tiempo y por una sola vez) para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, transcurrido el cual se emitirá la resolución correspondiente.
51. Es decir, se trata de una norma que confiere a una autoridad determinada una facultad –la de sancionar a las entidades sujetas a la Ley citada– y, por ende, para respetar el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 constitucional es necesario que se acote en la medida necesaria y razonable esa atribución, de manera que se impida la actuación arbitraria o caprichosa.
52. Ahora, como se advierte del propio texto de la norma de referencia, el legislador omitió prever o definir el plazo con que cuenta la autoridad para, en su caso, emitir la resolución que confirme la existencia de una infracción y a través de la cual se imponga la sanción que resulte aplicable, lo que impide que las entidades sujetas al procedimiento respectivo tengan plena certeza del tiempo máximo en que la autoridad decidirá su situación jurídica.

53. En efecto, basta la lectura de las normas citadas para advertir que el legislador únicamente previó el plazo con que cuentan las entidades financieras sujetas a verificación para realizar manifestaciones y, en su caso, ofrecer las pruebas que a su interés legal convengan; sin embargo, **ningún plazo ni límite temporal se previó para acotar con toda precisión la facultad de emitir resolución**, lo que impide que tales entidades tengan certeza sobre el período máximo de tiempo en que la Comisión Nacional de Bancaria y de Valores podrá ejercer sus atribuciones.
54. De hecho, se corrobora de forma nítida que tal forma contenía un vacío total de regulación que trascendía negativamente a la seguridad jurídica de las partes, que recientemente fue objeto de reforma justamente para la definición del multicitado plazo:
55. Se trata de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro, en donde se reformuló<sup>25</sup> por

---

<sup>25</sup> Artículo 391.- La Comisión, en la imposición de sanciones de carácter administrativo, a que se refiere esta Ley, se sujetará a lo siguiente:

(REFORMADA, D.O.F. 24 DE ENERO DE 2024)

I. Se otorgará audiencia al presunto infractor quien, en un plazo de diez días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, deberá manifestar por escrito lo que a su interés convenga y ofrecer pruebas. La Comisión, a petición de parte, podrá ampliar por una sola ocasión el plazo a que se refiere esta fracción, hasta por el mismo lapso, atendiendo a las circunstancias particulares del caso. La notificación surtirá efectos al día hábil siguiente a aquél en que se practique.

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

II. En caso de que el presunto infractor no hiciere uso del derecho de audiencia a que se refiere la fracción anterior dentro del plazo concedido, o bien, habiéndolo ejercido no lograre desvanecer las imputaciones vertidas en su contra, se tendrán por acreditadas las infracciones imputadas y se procederá a la imposición de la sanción correspondiente. (REFORMADA, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

III. En la imposición de sanciones se tomará en cuenta, en su caso, lo siguiente:

a) El impacto a terceros o al sistema financiero mexicano que haya producido o esté produciendo la infracción;

b) La reincidencia, las causas que la originaron y, en su caso, las acciones correctivas aplicadas por el presunto infractor. Se considerará reincidente al que haya incurrido en una infracción que haya sido sancionada y, en adición a aquélla, cometa la misma infracción, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente.

La reincidencia se podrá sancionar con multa cuyo importe sea equivalente hasta el doble de la prevista originalmente;

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

c) La cuantía de la operación en relación con la cual se cometió la infracción respectiva;  
d) La condición económica del infractor a efecto que de (sic) la sanción no sea excesiva,  
y

e) La naturaleza de la infracción cometida.

(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

IV. Tratándose de conductas calificadas por esta Ley como graves, en adición a lo establecido en la fracción III anterior, podrán tomar en cuenta cualquiera de los aspectos siguientes:

a) El monto del quebranto o perjuicio patrimonial causado;

b) El lucro obtenido;

c) La falta de honorabilidad por parte del infractor, conforme a lo dispuesto por esta Ley y las disposiciones de carácter general que de ella emanen;

d) La negligencia inexcusable o dolo con que se hubiere actuado;

e) Que la conducta infractora a que se refiere el proceso administrativo pueda ser constitutiva de un delito, o

f) Las demás circunstancias que la Comisión estime aplicables para tales efectos.

(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE ENERO DE 2024)

Concluido el plazo a que se refiere la fracción I del presente artículo, y en su caso el de su ampliación, la Comisión contará con un plazo de hasta sesenta días hábiles para el desahogo de las pruebas. Una vez desahogadas las pruebas admitidas al presunto infractor, la Comisión le notificará la apertura del periodo de cinco días hábiles para formular alegatos. La notificación se podrá realizar por estrados o por cualquier otro medio que determine la Comisión.

(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE ENERO DE 2024)

**Al día hábil siguiente al vencimiento del plazo para formular alegatos, se tendrá por cerrada la instrucción y la Autoridad respectiva contará con un plazo no mayor a ciento ochenta días hábiles para emitir y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador e imponer, en su caso, las sanciones que conforme a derecho procedan.**

Las sanciones serán impuestas por la Junta de Gobierno de la Comisión, la que podrá delegar esa facultad en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de la multa, al presidente o a los demás servidores públicos de la propia Comisión.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

Atendiendo a las circunstancias de cada caso, la Comisión podrá, además de la imposición de la sanción que corresponda, amonestar al infractor, o bien, solamente amonestarlo, considerando sus antecedentes personales, la gravedad de la conducta, que no se cuente con elementos que permitan demostrar que se afecten intereses de terceros o del propio sistema financiero, que habiéndose causado un daño este haya sido reparado, así como la existencia de atenuantes.

En el caso de personas morales, las multas podrán ser impuestas tanto a dichas personas como a sus consejeros, directores generales, directivos, empleados o apoderados que hayan incurrido directamente o hayan ordenado la realización de la conducta materia de la infracción.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

La Comisión considerará como atenuante en la imposición de sanciones administrativas, cuando el presunto infractor acredite ante la Comisión haber resarcido el daño causado, así como el hecho de que aporte información que coadyuve en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión, a efecto de deslindar responsabilidades.

(DEROGADO SEXTO PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

Los procedimientos para la imposición de las sanciones administrativas a que se refiere esta Ley se iniciarán con independencia de la opinión de delito que, en su caso, emita la Comisión en términos del artículo 388 del presente ordenamiento legal, así como de los procedimientos penales que correspondan. Asimismo, serán independientes de la reparación de los daños y perjuicios que, en su caso, demanden las personas afectadas por los actos de que se trate.

completo el procedimiento referido y, en el párrafo sexto (antes inexistente) se estableció que: *“Al día hábil siguiente al vencimiento del plazo para formular alegatos, se tendrá por cerrada la instrucción y **la Autoridad respectiva contará con un plazo no mayor a ciento ochenta días hábiles para emitir y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador e imponer, en su caso, las sanciones que conforme a derecho procedan”***.

56. Como se ve entonces, el texto de la norma aplicado en perjuicio de la parte quejosa, provoca un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica que conduce a esta Segunda Sala a considerar que los artículos 391 de la Ley del Mercado de Valores y 64 el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores violan el artículo 16 constitucional, pues al no prever el plazo máximo con que cuenta la referida Comisión para emitir resolución se impide que las entidades sujetas a esa normatividad tengan certeza sobre la medida necesaria y razonable en que la autoridad podrá ejercer sus atribuciones, permitiendo incluso que el ejercicio de esa facultad se prolongue indefinidamente en el tiempo.

57. No pasa inadvertido que el diverso artículo 390 de la Ley del Mercado de Valores establece el plazo de caducidad, la cual está destinada a regular justamente la forma en que habrá de tramitarse el procedimiento de infracción respectivo, estableciendo que la facultad de la Comisión para imponer las sanciones administrativas previstas en ese ordenamiento caducará en el plazo de cinco años contado a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción, plazo que está sujeto a interrupción.

58. Sin embargo, esta Sala Constitucional –en la misma línea jurisprudencial trazada por el Pleno– considera que la institución jurídica de la caducidad y el plazo genérico que al efecto establezca la normativa de que se trate no

subsanan la omisión del legislador de prever plazos ciertos y específicos que limiten el ejercicio de las atribuciones que otorgue a las autoridades.

59. En efecto, la institución jurídica de la caducidad **establece un límite temporal para que la autoridad pueda iniciar o comenzar el ejercicio de sus facultades**. Por tanto, no puede convertirse en un medio o herramienta para subsanar la omisión de prever un límite temporal para que, una vez iniciado el procedimiento o ejercidas las atribuciones, la autoridad circunscriba su actuación a un plazo determinado.
60. El hecho de que los artículos 391 de la Ley del Mercado de Valores y 64 el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores omita prever el plazo con que cuenta dicha autoridad para emitir la resolución que imponga una sanción una vez iniciado el procedimiento de infracción, viola la seguridad jurídica, sin que sea posible considerar que esa transgresión se evita con el establecimiento de un plazo genérico de caducidad.
61. Dicho lo anterior, es innecesario que esta Segunda Sala se pronuncie sobre el segundo tópico de constitucionalidad señalado en el apartado de procedencia (validez del artículo 171, fracción XXV de la Ley del Mercado de Valores), puesto que ya ha sido determinada la inconstitucionalidad del precepto que regula el procedimiento de imposición de sanciones administrativas por infracciones a la propia ley, y el que establece, en principio, las reglas aplicables a la resolución que debe dictar la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para imponer la multa correspondiente, sin precisar el momento, plazo o límite en el tiempo que tiene dicha Comisión para el dictado de la propia resolución.
62. De esta forma, basta declarar la inconstitucionalidad de la norma general señalada, para restituir a la parte quejosa (aquí recurrente), en los derechos que le fueron vulnerados, pues el procedimiento que le fue instruido, en su

inicio y resolución, descansó esencialmente en dicha disposición, y al decretarse su no conformidad con el bloque de regularidad constitucional, ello es suficiente para que quede insubsistente el procedimiento instaurado en contra de la sociedad recurrente, así como sus consecuencias legales.

63. Así, no se estima necesario analizar la inconstitucionalidad de la otra porción impugnada y relacionada con el procedimiento que nos ocupa, puesto que, en realidad, es un punto colateral a la instrumentación del citado procedimiento, y no pilar sustento del mismo, de modo que si el procedimiento dejará de existir, también lo harán las consecuencias de la otra disposición.

## VI. REVISIÓN ADHESIVA

64. La parte recurrente adhesiva pretende acompañar la determinación del Tribunal Colegiado desde una argumentación basada en los siguientes puntos: **I)** la norma (artículo 391) sí es respetuosa del principio de seguridad jurídica pues el legislador no está obligado a definir todos los aspectos de manera pormenorizada; **II)** sí existe un plazo definido en la ley, y se trata del previsto en el artículo 419 de la Ley del Mercado de Valores; **III)** Sí existe un plazo en la norma pues se encuentra previsto en el artículo 390 del mismo ordenamiento, relativo a la caducidad.
65. Como se ve, los argumentos son incongruentes en sí mismos pues riñen lógica y racionalmente entre sus alcances, si el legislador no se encuentra obligado a detallar todo de manera pormenorizada, entonces se reconoce el vacío normativo, pero en los dos siguientes razonamientos se afirma que sí existe plazo, luego entonces no existe congruencia lógica entre lo que se está planteando. Más aún, si sí existe un plazo en la legislación para la emisión de la resolución, ¿entonces cuál es? ¿El relativo en el artículo 419 o el previsto en el diverso 390?

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2827/2023

66. Los planteamientos de la autoridad recurrente adhesiva, contrario a su pretensión, subrayan el estado de incertidumbre en que se coloca al particular por la falta de un plazo expreso para la emisión de la resolución correspondiente.
67. En relación con la violación al principio de seguridad jurídica y el propio al plazo de caducidad, son tópicos ya abordados en la consideración previa, de modo que deben estimarse atendidos en esos términos.
68. En relación con lo propio del artículo 419 de la Ley del Mercado de Valores, esta norma establece que *“salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, éste no podrá exceder de tres meses para que las autoridades administrativas resuelvan lo que corresponde. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad competente que deba resolver, conforme al reglamento interior o acuerdo delegatorio respectivo; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará, en su caso, la responsabilidad que resulte aplicable”*.
69. Como se ve, la norma versa sobre procedimientos de naturaleza diametralmente diferente a lo dispuesto en el artículo 391 (procedimiento sancionatorio), pues en este caso versa sobre gestiones ante la autoridad, es decir aquellos casos en los cuales el particular solicitó algo y se encuentra en espera de respuesta, eso explica porque el diseño legislativo establece un sistema de *negativa ficta*, lo cual es un tópico completamente ajeno a lo abordado en esta sentencia.

70. Ante tales circunstancias se determina que es infundado el recurso de revisión adhesiva.

## VII. DECISIÓN

71. En conclusión, dadas las conclusiones alcanzadas, procede revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo solicitado.

Por todo lo expuesto y fundado, se

## RESUELVE

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

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\*, **SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, en contra de la sentencia dictada el **ocho de septiembre de dos mil veintidós** por la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por las consideraciones y efectos determinados en el apartado V de esta resolución.

**TERCERO.** Es infundado el recurso de revisión adhesiva.

**Notifíquese** con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 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.

PROYECTO