



PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN

EXPEDIENTE: 1285/26-EAR-01-2

ACTORA:

***** ** ***** ** ** ***** ** ** ***** ** ** *****
***** ** ** *****

AUTORIDAD DEMANDADA:
COORDINADORA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS C DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

MAGISTRADA INSTRUCTORA:
LIC. AMALIA TECONA SILVA

SECRETARIO DE ACUERDOS:
LIC. JULIO LINARES RANGEL

JUICIO SUMARIO

Ciudad de México, **treinta de junio de dos mil veintiséis**. Una vez vistos los autos que integran el presente juicio, la **MAG. AMALIA TECONA SILVA**, Titular de la Segunda Ponencia de esta Sala e Instructora en el presente juicio, ante el Secretario de Acuerdos **LIC. JULIO LINARES RANGEL**, que actúa y da fe; procede a dictar SENTENCIA DEFINITIVA con fundamento en los artículos 49, 50 y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

R E S U L T A N D O

1º. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Especializadas de este Tribunal el nueve de abril de dos mil veintiséis, por medio de la cual ***** , en representación legal de ***** , demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio ***** , de diecisiete de febrero de dos mil veintiséis, emitida por el Director de Área Adscrito a la Coordinación de Sanciones Administrativas C, en suplencia del Coordinador de Sanciones Administrativas C de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través de la cual se le impusieron 10 multas, por las siguientes cantidades: \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$*****

\$***** * \$***** , por contravenir a lo establecido en la Ley de Uniones de Crédito.

2°. Mediante proveído de **catorce de abril de dos mil veintiséis**, se admitió a trámite la demanda de nulidad en la vía sumaria y se ordenó que con el archivo digitalizado del escrito de demanda, se emplazara a la autoridad demandada para que formulara su contestación respectiva.

3°. Por oficio ingresado en la Oficialía de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación de este Tribunal el diecinueve de mayo de dos mil veintiséis, la autoridad demandada ingresó su contestación a la demanda, la cual que se tuvo por formulada mediante auto de **veintiuno de mayo de dos mil veintiséis**, en el que al no existir cuestiones pendientes por desahogar, se concedió el plazo legal aplicable para que las partes rindieran sus alegatos por escrito; proveído notificado el veintinueve de mayo de dos mil veintiséis.

4°. Una vez transcurrido el plazo concedido para que las partes formularan sus alegatos, quedó cerrada la instrucción del juicio de conformidad con lo previsto por el artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, motivo por el cual se procede a la emisión del proyecto de sentencia correspondiente, en los siguientes términos:

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. La suscrita Magistrada es competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto en el artículo **58-2, fracción II**, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con los artículos **3°, fracción IV**, y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como también de conformidad con lo preceptuado por el artículo **50, fracción III, apartado a., numeral 2, segundo párrafo, inciso a)** del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEGUNDO. La existencia de la resolución impugnada se encuentra debidamente acreditada en autos, de conformidad con lo previsto

por los artículos 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por así haberla exhibido la justiciable en su demanda y por el reconocimiento que de ésta realizó la autoridad demandada en su contestación.

TERCERO. La suscrita Magistrada procede al estudio de los conceptos de nulidad segundo y quinto formulados por la actora en su escrito de demanda, en los que esencialmente sostuvo:

En el segundo concepto de nulidad sostiene la ilegalidad del oficio de emplazamiento ***** de doce de marzo de dos mil veinticinco, ya que ninguno de los artículos citados por la autoridad demandada fundamenta de manera concreta la determinación de emplazar a la actora al procedimiento administrativo sancionador, limitándose a formular enunciados genéricos sobre sus facultades sancionadoras y de vigilancia.

En el quinto concepto de nulidad la actora sostiene que es ilegal el acto impugnado por indebida fundamentación y falta de motivación de la competencia ejercida en suplencia de la resolución impugnada, pues la resolución combatida no individualiza la cadena competencial con la que se pretende sustentar el actuar de la autoridad suplente, ya que si bien cita entre otras disposiciones, el artículo 61 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, diversos acuerdos de adscripción y delegación, no expone de manera clara el razonamiento de cómo operan de manera concatenada en el caso concreto para justificar que dicho funcionario podía sustituir legalmente al Coordinador de Sanciones Administrativas C en la emisión del acto terminal del procedimiento administrativo sancionador.

Al respecto, la autoridad demandada al formular su contestación sostuvo que la Coordinación de Sanciones Administrativas C citó de forma

clara y exhaustiva los preceptos que establecen específicamente su competencia para emitir el oficio de sanción.

A juicio de la suscrita Magistrada, los conceptos de nulidad en estudio son **infundados**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Para resolver la litis planteada en el presente considerando, esta Juzgadora considera necesario indicar que la competencia de las autoridades administrativas se fija básicamente con tres criterios: por razón de materia, grado y territorio, los cuales consisten en:

- ✓ **Materia**: Atiende a la naturaleza del acto y a las cuestiones jurídicas que constituyen el objeto de aquél, se ubican dentro del campo de acción de cada órgano, que se distingue de los demás (salud, fiscales, administrativas, ecología, comercio, etc.).
- ✓ **Grado**: También llamada funcional o vertical y se refiere a la competencia estructurada piramidalmente, que deriva de la organización jerárquica de la administración pública, en la que las funciones se ordenan por grados y los órganos inferiores no pueden desarrollar materias reservadas a los superiores o viceversa.
- ✓ **Territorio**: Ésta hace alusión a las circunscripciones administrativas. El Estado por la extensión de territorio y complejidad de las funciones que ha de realizar, se encuentra en necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en distintas partes del territorio, cada uno de los cuales tiene un campo de acción limitado localmente; por tanto, dos órganos que tengan idéntica competencia en cuanto a la materia, se pueden distinguir, sin embargo, por razón de territorio.

Respecto al tema de la fundamentación de la competencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que es un requisito de legalidad del acto de autoridad en términos del principio de

legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El criterio de referencia se encuentra expresado en la jurisprudencia P. /J. 10/94, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro señala: **“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD”**.¹

Posteriormente, la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la fundamentación de la competencia debía realizarse de manera pormenorizada, citándose los apartados, fracciones o incisos correspondientes, tal como se desprende de la jurisprudencia 2a. /J. 57/2001, de rubro: **“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO”**.²

¹ **“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.** Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe (sic) exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.”

Consultable con el registro digital 205463 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>.

² **“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA**

Asimismo, la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se determinó que las Salas de este tribunal están facultadas para analizar no sólo la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, sino también la de quien ordenó o tramitó el procedimiento del cual derivó ésta, tal como se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 201/2004, con número de registro digital 179528, de rubro: **“NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SÓLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA.”**³, la cual

RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: **“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.”**, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.”

Consultable con el registro digital 188432 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>.

³ **“NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SÓLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA.-** De la interpretación armónica y relacionada del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se concluye que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia tanto de la autoridad que emitió la resolución impugnada en juicio, como de la que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual deriva aquélla. Ello es así, porque la competencia de las autoridades es una cuestión de orden público, como lo establece el penúltimo párrafo del referido precepto, por lo cual no sería factible que de una interpretación estricta y literal se sostuviera que los mencionados órganos sólo están facultados para analizar de oficio la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, pues en el supuesto de carecer de competencia legal el funcionario que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual derivó la resolución definitiva, ésta estaría afectada desde su origen y, por ende, sería ilegal, al incidir el vicio de incompetencia directamente en la resolución emanada de un procedimiento seguido por autoridad incompetente. Esto es, admitir una postura contraria y sostener que las mencionadas Salas sólo están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia de la autoridad emisora, propiciaría la subsistencia de resoluciones que derivan de un procedimiento viciado en virtud de haberlo iniciado o instruido una autoridad sin competencia legal.”

**PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA
AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN**

EXPEDIENTE: 1285/26-EAR-01-2

ACTORA: *** ** ***** ** ** ***** ** ** *******
**** ** ** ***** ** ** ** ****

7

establece que las Salas de este tribunal están facultadas para analizar de oficio no sólo la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, sino también la de quien ordenó o tramitó el procedimiento del cual derivó ésta.

Una vez expuesto lo anterior, en primer lugar, se procede al estudio de la competencia del Coronador de sanciones Administrativas C de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para emitir el oficio de emplazamiento ***** de doce de marzo de dos mil veinticinco, por medio del cual se emplazó a la actora al procedimiento administrativo sancionador, el cual obra agregado en copia certificada en las fojas 50 a 68 del expediente administrativo anexo, por lo que se valora en términos de la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Asimismo, se analizara la competencia del Director de Área adscrito a la Coordinación de Sanciones Administrativas C, en suplencia por ausencia del Coordinador de sanciones Administrativas C de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para emitir la resolución impugnada contenida en el oficio ***** , de diecisiete de febrero de dos mil veintiséis, la cual obra agregada en copias certificadas en las fojas 2 a 11 del expediente administrativo, por lo que también se valora en términos de la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Conforme al contenido del oficio de emplazamiento y la resolución impugnada antes descritos, se observa que el Coronador de sanciones Administrativas C de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

fundó su competencia con base en lo dispuesto por los artículos 4, fracción XIX, 10, fracción V, y 12, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; 3, fracción V, 4, fracciones I, apartado B, y II, apartado B, inciso 28), 10, 14 y 41, párrafo primero, fracciones I y XI del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Artículo Primero, inciso b), del Acuerdo por el que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores delega al Presidente, Vicepresidente Jurídico, Director General de Delitos y Sanciones y Coordinadores de Sanciones Administrativas A, B y C de la propia Comisión, la facultad de imponer sanciones administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril de dos mil veintidós; artículo 1, fracción VIII y último párrafo, del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de abril de dos mil veintidós; mismos que establecen:

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Artículo 4. Corresponde a la Comisión:

...

XIX.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el ministerio público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero; (...)

Artículo 10. La Comisión para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades contará con:

...

V.- Direcciones Generales, y
(...)

Artículo 12. Corresponde a la Junta de Gobierno:

...

IV.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas. Dicha facultad podrá delegarse en el Presidente, así como en otros servidores públicos de la Comisión, considerando la naturaleza de la infracción o el monto de las multas. A propuesta del Presidente de la Comisión, las multas administrativas podrán ser condonadas parcial o totalmente por la Junta de Gobierno;

**Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de
Valores**

Artículo 3.- La Comisión, para el ejercicio de sus atribuciones, tiene los órganos y unidades administrativas siguientes:

...

V. Direcciones generales. (...)

Artículo 4. El Presidente para el desempeño de sus atribuciones y funciones se auxiliará de los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

I. Servidores públicos:

...

B. Personas titulares de las direcciones generales, y

...

II. Unidades administrativas:

...

B. Direcciones generales:

...

28) Dirección General de Delitos y Sanciones;

(...)

Artículo 10. La Junta de Gobierno podrá mediante acuerdo, delegar en el Presidente y en otros servidores públicos de la Comisión, la atribución de imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes relativas al sistema financiero mexicano y a las disposiciones de carácter general que emanen de ellas, conforme a lo establecido en el artículo 12, fracción IV de la LCNBV, tomando en cuenta la naturaleza de la infracción o el monto de la sanción. Dicho acuerdo delegatorio deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El Presidente y los servidores públicos de que se trate, podrán auxiliarse en el ejercicio de las atribuciones delegadas para la imposición de sanciones, del o los comités que la Junta de Gobierno establezca para tal efecto, determinando la propia Junta, las normas de su organización, integración y funcionamiento.

Artículo 14. El Presidente, las personas titulares de las vicepresidencias, de las direcciones generales y de las

coordinaciones, tendrán la representación legal de la Comisión, para ejercer las atribuciones que en el ámbito de su competencia les corresponda y para notificar cualquier acto administrativo que la Comisión emita de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 41. A la Dirección General de Delitos y Sanciones, a través de su titular, le corresponderá el ejercicio de las atribuciones siguientes:

I. Emplazar, solicitar y hacer constar la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir al adecuado desarrollo de la investigación de actos o hechos que contravengan lo previsto en las leyes señaladas en el artículo 2 de este Reglamento.

Para efectos de lo anterior, podrá solicitar y recabar los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y en general, la información y documentación que estime necesaria respecto de las personas a que se refiere la presente fracción;

...

XI. Otorgar audiencia a los presuntos infractores para que manifiesten por escrito lo que a su interés convenga, ofrezcan pruebas y formulen alegatos. Asimismo, imponer las sanciones administrativas por infracciones a las leyes relativas al sistema financiero mexicano y a las disposiciones de carácter general que emanen de ellas, cuando le hayan sido delegadas por la Junta de Gobierno en términos de los artículos 12, fracción IV de la LCNBV y 10 de este Reglamento;

...

La atribución a que se refiere la fracción XVIII de este artículo deberá ejercerse en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a los procedimientos internos correspondientes.

DOF: 13/04/2022

ACUERDO por el que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores delega al Presidente, Vicepresidente Jurídico, Director General de Delitos y Sanciones y Coordinadores de Sanciones Administrativas A, B y C de la propia Comisión, la facultad de imponer sanciones administrativas.

ARTÍCULO PRIMERO. Se delega en el Presidente, Vicepresidente Jurídico, Director General de Delitos y Sanciones y coordinadores de Sanciones Administrativas A, B y C de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la facultad de imponer las sanciones administrativas por infracciones a que hacen referencia los ordenamientos legales siguientes: Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley de Sociedades de Inversión, Ley de Fondos de Inversión, Ley del Mercado de Valores, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, Ley de Uniones de Crédito, Ley para la

Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, así como la Ley de Ingresos de la Federación vigente al momento de la imposición de la sanción que corresponda y las disposiciones que emanen de ellos, sin perjuicio del ejercicio directo de esta facultad por la propia Junta de Gobierno, conforme a lo siguiente:

...

b) En el Director General de Delitos y Sanciones, cuando el importe de la multa o el total de las multas impuestas en un solo acto, a la entidad o persona infractora de que se trate, con motivo de una o diversas infracciones, sea hasta por cien mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México o hasta por el equivalente a ese importe cuando las multas se determinen conforme a otras bases.

DOF 18/04/2022 Y 17/08/2023

**ACUERDO POR EL QUE SE ADSCRIBEN ORGÁNICAMENTE LAS
UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA COMISIÓN NACIONAL
BANCARIA Y DE VALORES**

Artículo 1. La Presidencia y las vicepresidencias tendrán adscritas las unidades administrativas siguientes:

...

VIII. A la Vicepresidencia Jurídica:

La Dirección General de Delitos y Sanciones.

La Dirección General Contenciosa.

La Dirección General de Visitas de Investigación.

...

Los titulares de las direcciones generales referidas en las fracciones I a XI anteriores, se auxiliarán y serán asistidos por los servidores públicos que ocupen los puestos de coordinadores que se indican en los artículos 2 a 14 del presente Acuerdo, para el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, así como por los directores de área, subdirectores, inspectores, especialistas y demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio y que, de

conformidad con las disponibilidades presupuestarias, determine la Comisión por acuerdo de la Junta de Gobierno.

(...)

Artículo 8.- Los titulares de las direcciones generales adscritas a la Vicepresidencia Jurídica, de conformidad con el presente Acuerdo, se auxiliarán y serán asistidos para el trámite y resolución de los asuntos de su competencia por los servidores públicos que ocupen los puestos de coordinadores que a continuación se indican:

I. En la Dirección General de Delitos y Sanciones, los coordinadores de Delitos A y B, así como los coordinadores de Sanciones Administrativas A, B y C.

(...)

Artículos anteriores, respecto a los cuales esta Sala advierte que **la Coordinador de Sanciones Administrativas C de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores** únicamente fundó su competencia material para emplazar, solicitar y hacer constar la comparecencia de presuntos infractores y, en su momento, imponer las sanciones administrativas por infracciones a las leyes relativas al sistema financiero mexicano y a las disposiciones de carácter general que emanen de ellas.

Mientras que para el caso del Director de Área adscrito a la Coordinación de Sanciones Administrativas C, fundó debidamente la suplencia por ausencia del Coordinador de sanciones Administrativas C de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para emitir la resolución impugnada contenida en el oficio *********, de diecisiete de febrero de dos mil veintiséis, al citar el artículo 61, segundo párrafo, del reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores⁴, que establece que las personas titulares de las coordinaciones serán suplidas por las personas titulares de las direcciones de área que de ellas dependan, en los asuntos de su respectiva competencia.

⁴ Artículo 61.- Las personas titulares de las vicepresidencias serán suplidas en sus ausencias o por falta de designación de estas, por las personas titulares de las direcciones generales que les estén adscritas, según la adscripción orgánica que la Junta de Gobierno al efecto determine mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, en el orden en que aparecen citados en dicho acuerdo.

Las personas titulares de las direcciones generales serán suplidas en sus ausencias por las personas titulares de las coordinaciones que de ellas dependan, en los asuntos de su respectiva competencia, en el caso de aquellas personas titulares de las direcciones generales de las cuales no dependa ninguna persona titular de una coordinación, las mismas podrán ser suplidas en sus ausencias por las personas titulares de las direcciones de área que de ellas dependan, en los asuntos de su respectiva competencia. Asimismo, las personas titulares de las coordinaciones serán suplidas por las personas titulares de las direcciones de área que de ellas dependan, en los asuntos de su respectiva competencia.

Sin que para efectos de la suplencia por ausencia, se prevea la obligación a cargo de la demandada de exponer justificación alguna para que el Director de Área pueda suplir legalmente al Coordinador de Sanciones Administrativas C en la emisión de la resolución impugnada; por lo que el quinto concepto de nulidad de la actora resulta infundado.

Por todo lo anterior y tal como quedó precisado en párrafos precedentes, la autoridad emisora tanto del oficio de emplazamiento, como de la resolución impugnada, sí fundó legalmente su **competencia material** para emitir dichos actos, ya que precisó los fundamentos legales con los cuales acreditaba tal circunstancia, de ahí que los conceptos de nulidad analizados por esta Juzgadora resultan **infundados**.

CUARTO. La suscrita Magistrada procede al estudio del primer concepto de nulidad formulado por la actora en su escrito de demanda, en el que esencialmente sostiene que el procedimiento administrativo sancionador es ilegal porque se sustanció con inobservancia de la secuencia temporal preclusiva prevista en los artículos 108, 109 y 110 de la Ley de Uniones de Crédito, mediante dilaciones y lapsos de inactividad incompatibles con el cauce legal que rige el ejercicio de la potestad sancionadora.

Por su parte, la autoridad demandada en su escrito de contestación señaló que respecto de la supuesta ilegalidad derivado de dejar transcurrir en exceso los plazos de las etapas procesales, dicha situación es infundada ya que del análisis de las constancias que son ofrecidas por en el presente juicio, los oficios ***** de fecha 12 de marzo de 2025, ***** de fecha 09 de diciembre de 2025 y ***** de fecha 17 de febrero de 2026, fueron emitidos dentro del plazo establecido en la normativa vigente y aplicable a dichos procedimientos, como se desprende del análisis de los artículos 109 y 110 de la Ley de Uniones de Crédito.

A juicio de la suscrita Magistrada el concepto de nulidad en estudio es **infundado**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Una vez precisado lo anterior, se procede a analizar si la autoridad demandada ajustó sus actuaciones dentro del procedimiento administrativo sancionador a los pazos establecidos en los artículos 108, 109 y 110 de la Ley de Uniones de Crédito, los cuales establece:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 108.- En los procedimientos administrativos previstos en esta Ley se admitirán las pruebas conducentes con los actos sujetos al procedimiento siempre y cuando las mismas sean ofrecidas en el plazo del desahogo de la garantía de audiencia. En el caso de la confesional a cargo de autoridades, esta deberá ser desahogada por escrito.

Una vez desahogado el derecho de audiencia a que se refiere el artículo 110 de esta Ley o bien, presentado el escrito mediante el cual se interponga recurso de revisión, previsto en el artículo 117, únicamente se admitirán pruebas supervenientes, siempre y cuando no se haya emitido la resolución correspondiente.

Concluido el plazo a que se refiere la fracción I del artículo 110, 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. Transcurrido el plazo para el desahogo de las pruebas, la Comisión notificará a la presunta infractora la apertura del periodo de cinco días hábiles para formular alegatos. La Comisión respectiva podrá realizar dicha notificación por estrados o por cualquier otro medio, que determine.

Al día hábil siguiente al vencimiento del plazo para formular alegatos, se tendrá por cerrada la instrucción y la Comisión contará con un plazo no mayor a ciento ochenta días hábiles para emitir y notificar la resolución que ponga fin a los procedimientos administrativos de sanción a que se refiere la presente Ley.

La Comisión podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, así como acordar sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrán rechazarse las pruebas aportadas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes, innecesarias o contrarias a la moral o al derecho. La valoración de las pruebas se hará conforme a lo establecido por el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Artículo 109.- La facultad de la Comisión para imponer las sanciones de carácter administrativo previstas en esta Ley, así como en las disposiciones que de ella emanen, caducará en un plazo de cinco años, contado a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción.

El plazo de caducidad señalado en el párrafo inmediato anterior se interrumpirá al iniciarse los procedimientos relativos. Se entenderá que

**PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA
AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN**

EXPEDIENTE: 1285/26-EAR-01-2

ACTORA: ***** ** ***** ** ** ***** ** ** *****
** ** ***** ***** ** ** **

15

el procedimiento de que se trata ha iniciado a partir de la notificación al presunto infractor del oficio mediante el cual se le concede el derecho de audiencia a que hace referencia la fracción I del artículo 110 de esta ley.

Para calcular el importe de las multas en aquellos supuestos contemplados por esta ley a razón de días de salario, se tendrá como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal el día en que se realice la conducta sancionada o se actualice el supuesto que dé motivo a la sanción correspondiente.

Las multas que la citada Comisión imponga deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación. Cuando las multas no se paguen dentro del plazo señalado en este párrafo, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, en los mismos términos que establece el Código Fiscal de la Federación para este tipo de supuestos.

En caso de que el infractor pague las multas impuestas por la mencionada Comisión dentro de los quince días referidos en el párrafo anterior, se aplicará una reducción en un veinte por ciento de su monto, siempre y cuando no se hubiere interpuesto medio de defensa alguno en contra de dicha multa.

Artículo 110.- 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 aquel 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, para lo cual considerará las circunstancias particulares del caso. Las notificaciones surtirán efectos al día hábil siguiente a aquel en que se practiquen;

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 administrativa correspondiente, y

III. Se tomará en cuenta, en su caso, lo siguiente:

a) El impacto a terceros o al sistema financiero que haya producido o pueda producir 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 aquella, 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.
(...)

Del análisis efectuado al artículo transcrito, se advierte para el caso del procedimiento administrativo sancionador la autoridad respectiva de la Comisión Nacional debe desahogar las siguientes etapas y plazos:

1. 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.
2. La Comisión contará con un plazo de hasta sesenta días hábiles para el desahogo de las pruebas.
3. Una vez desahogadas las pruebas admitidas al presunto infractor, la Comisión le notificará la apertura del periodo de cinco días hábiles para formular alegatos.
4. 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.

En virtud de lo anterior, se procede a analizar si las actuaciones de la demandada dentro del procedimiento administrativo sancionador se ajustaron a los plazos antes descritos:

El oficio de emplazamiento ***** , de doce de marzo de dos mil veinticinco, se notificó el veintidós de abril de dos mil veinticinco.

Por lo que el plazo de diez días hábiles para que la actora formulara manifestaciones y ofreciera pruebas transcurrió del veintitrés de abril al siete de mayo de dos mil veinticinco.

El siete de mayo de dos mil veinticinco, la actora presentó escrito en ejercicio de su garantía de audiencia.

Por lo que el plazo de sesenta días hábiles para la dilación probatoria transcurrió del ocho de mayo al treinta de julio de dos mil veinticinco.

Mientras que el plazo de cinco días hábiles para formular alegatos transcurrió del treinta y uno de julio al siete de agosto de dos mil veinticinco.

Finalmente, el plazo de ciento ochenta días hábiles para emitir la resolución transcurrió del ocho de agosto al veintiséis de junio de dos mil veintiséis.

Por lo que si la demandada emitió el oficio ***** por medio del cual se concedió a la actora el plazo para formular alegatos el nueve de diciembre de dos mil veinticinco y lo notificó el diecinueve de diciembre de dos mil veinticinco y la resolución impugnada contenida en el oficio ***** , se emitió el diecisiete de febrero de dos mil veintiséis y se notificó el veinte de febrero de dos mil veintiséis; el concepto

de nulidad resulta infundado, pues las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador se siguieron dentro del plazo legal para ello.

QUINTO. La suscrita Magistrada procede al estudio del sexto concepto de nulidad del escrito de demanda, en el que la parte actora esencialmente sostiene que la resolución combatida es ilegal, pues no satisface los requisitos mínimos de existencia y validez exigidos para todo acto administrativo, al no acreditarse que haya sido emitida válidamente como acto administrativo electrónico, ni que contenga firma electrónica avanzada acompañada de las cadenas de validación y certificados digitales correspondientes.

Es ilegal el pretender notificar un acto administrativo “escrito” o impreso con firma autógrafa por medios electrónicos, por medio de su digitalización, y suponer que con ello se acredita que el acto cumple con el requisito de validez previsto en la fracción IV, del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En efecto, el solo nombre mecanografiado del funcionario, la referencia al área administrativa y la supuesta rúbrica, no suplen el requisito de firma, por lo que el acto carece de certeza sobre su autoría y, en consecuencia, no puede considerarse un acto administrativo válido, porque la firma escaneada o reproducida mecánicamente no equivale a firma autógrafa. Al respecto, la firma autógrafa como elemento esencial del acto administrativo escrito, exige que el trazo gráfico sea plasmado directamente por el servidor público emisor, como manifestación inmediata, personal e irrepetible de su voluntad unilateral.

Por su parte, la autoridad demandada, al contestar la demanda, sostuvo que la actora al ejercer su derecho audiencia expresamente señaló correo electrónico para recibir toda clase de notificaciones, por lo que resulta infundado su argumento, toda vez que no debe perderse de vista que la notificación del oficio de sanción se realizó por medios electrónicos, tal como fue aceptado expresamente por la hoy demandante, por lo que los documentos que fueron enviados vía correo electrónico se adjuntaron de manera digitalizada en formato PDF, entonces al ser una reproducción gráfica del documento físico

es evidente que la firma que ahí calza también es una reproducción grafica que no pierde su carácter de original.

A juicio de la suscrita Magistrada, de una nueva reflexión, el concepto de nulidad en estudio es **infundado**, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En primer lugar, de conformidad con las acciones y las excepciones de las partes, se fija como controversia del presente considerado determinar si la entrega y/o notificación de la resolución impugnada contenida en el oficio ***** , de diecisiete de febrero de dos mil veintiséis se diligenció cumpliendo lo dispuesto en el artículo 38, fracción V, del Código Fiscal de la Federación⁵; lo anterior con el fin de analizar **si el acto en controversia se emitió con firma autógrafa de la autoridad que lo expidió.**

Al respecto, ante la negativa de la ahora actora consistente en que la resolución impugnada no cuenta con firma autógrafa del funcionario emisor y, a fin de dilucidar el punto controvertido en cuanto a la ausencia de la firma autógrafa; **se debe establecer a quién de los contendientes del juicio, le corresponde la carga probatoria de demostrar si tal documentó, contiene o no firma autógrafa.**

Al respecto, la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 13/2012 (10ª.), de rubro:

⁵ **Artículo 38.-** Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

...

V. Ostentar la firma del funcionario competente. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

(...)

...

“FIRMA AUTÓGRAFA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD, SIEMPRE QUE EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA AFIRME QUE AQUÉL SÍ LA CONTIENE”⁶, estableció, en esencia, que la manifestación del actor en un juicio de nulidad en el sentido de que el acto administrativo carece de firma autógrafa de la autoridad que lo emitió, no es apta para estimar que a él le corresponde la carga de la prueba, ya que no se trata de una afirmación sobre hechos propios, sino que, por el contrario, cuando la autoridad demandada en su oficio de contestación manifiesta que el acto sí calza firma autógrafa, entonces, es a ésta última a quien le corresponde la carga de la prueba para demostrar que el acto sí cuenta con la firma autógrafa de su funcionario emisor.

Así, la autoridad demandada para demostrar que la resolución impugnada contiene firma autógrafa, en su oficio de contestación a la demanda, ofrece como prueba, copia certificada del expediente administrativo del cual deriva la resolución impugnada, en el que se visualiza, entre otros actos, la constancia de notificación de veinte de febrero de dos mil veintiséis (folio 1 del expediente administrativo que se valora en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) la cual no fue impugnada por la actora, de cuyo contenido la demandada indica que se advierte la resolución impugnada sí se emitió con firma autógrafa de su emisor.

Razón por la cual, esta Sala considera oportuno entrar al estudio de la constancia de notificación de la resolución impugnada contenida en el oficio ***** , de diecisiete de febrero de

⁶ **FIRMA AUTÓGRAFA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD, SIEMPRE QUE EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA AFIRME QUE AQUÉL SÍ LA CONTIENE.** La manifestación del actor en un juicio de nulidad en el sentido de que el acto administrativo impugnado carece de firma autógrafa de la autoridad que lo emitió, no es apta para estimar que a él le corresponde la carga de la prueba, ya que no se trata de una afirmación sobre hechos propios. Ahora bien, si la autoridad en la contestación a la demanda manifiesta que el acto sí calza firma autógrafa, ello constituye una afirmación sobre hechos propios que la obliga a demostrarlos; además, es importante destacar que el juzgador no está en condiciones de apreciar a simple vista si la firma que calza el documento es autógrafa o no, toda vez que no posee los conocimientos técnicos especializados para ello, dado que la comprobación de ese hecho requiere de la prueba pericial grafoscópica que ofrezca la demandada.

dos mil veintiséis, por ser el acto a través del cual se asienta la emisión de la resolución impugnada con la firma autógrafa del emisor.

En virtud de lo anterior, se procede a digitalizar la constancia de notificación del la resolución impugnada contenida en el oficio ***** , de diecisiete de febrero de dos mil veintiséis, la cual obra en copia certificada en el folio 1 del expediente administrativo, documental pública a la cual se le concede pleno valor probatorio de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de la que se desprende:

■

Conforme al análisis efectuado a la constancia de notificación del acto impugnado, en la parte que nos interesa, se aprecia que el oficio ***** , de diecisiete de febrero de dos mil veintiséis sí fue emitido con **firma autógrafa**.

Lo anterior, en virtud de que la constancia de notificación es el medio idóneo con el que cuenta la demandada para acreditar que los actos fueron notificados con firma autógrafa del funcionario que los emitió y que

hace prueba plena de tal circunstancia conforme a lo establecido en el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles (*aplicable al juicio contencioso administrativo federal hasta en tanto no inicie la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, en observancia a los principios de vigencia normativa, aplicación temporal de la ley, seguridad jurídica y legalidad procesal*).

Es aplicable al criterio anterior, la tesis de jurisprudencia 2a. /J. 110/2014 (10a.), sustentada por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“FIRMA AUTÓGRAFA DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD. FORMA DE CUMPLIR CON LA CARGA PROBATORIA CUANDO LA AUTORIDAD AFIRMA QUE LA CONTIENE.”**⁷

En ese sentido, toda vez que del acta de notificación del oficio ***** , de diecisiete de febrero de dos mil veintiséis, se advierte que sí fue emitida con firma autógrafa, esta instrucción considera que efectivamente la contiene; por tanto, la carga de la prueba sobre la firma autógrafa recae directamente en la actora, quien fue omisa en ofrecer la prueba idónea para demostrar que el documento original carece de firma autógrafa; por lo tanto, debe concluirse que el argumento en análisis es **infundado**.

En ese contexto, si bien correspondía inicialmente a la autoridad demandada acreditar que el acto impugnado contenía firma autógrafa, lo

⁷ **FIRMA AUTÓGRAFA DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD. FORMA DE CUMPLIR CON LA CARGA PROBATORIA CUANDO LA AUTORIDAD AFIRMA QUE LA CONTIENE.**- En observancia a los principios de igualdad entre las partes y de equilibrio procesal, así como a la obligación de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento contenidos en los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los juicios deben observarse las reglas legales previstas al respecto, entre las que se encuentra la relativa a la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que las partes soporten sus posturas. Por ello, en términos del artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la autoridad demandada puede ofrecer y desahogar cualquiera de los medios probatorios permitidos por la ley, a fin de acreditar sus defensas, cuya idoneidad dependerá de los hechos que pretenda acreditar, y su apreciación y valoración del prudente arbitrio del Juez; en el entendido de que los hechos citados pueden constituir circunstancias variadas, distintas a las consideradas en las ejecutorias que dieron origen a las jurisprudencias 2a./J. 195/2007 (*) y 2a./J. 13/2012 (10a.) (**). Así, ante la afirmación de la demandada de que la resolución combatida contiene la firma autógrafa de la autoridad emitente que entregó al momento de su notificación al interesado, es posible que para demostrarlo y cumplir con la carga de la prueba, exhiba constancia del acta levantada al efecto, que pueda confirmar que aquel documento se recibió firmado en original, por ser un medio de prueba legal, sobre la base de que quien atendió la comunicación tuvo conciencia del contenido de la leyenda de mérito, máxime si ésta se ubica en el área donde firmó la recepción de aquel documento. Lo anterior no impide que la parte actora pueda ofrecer prueba idónea para demostrar la falta de autenticidad de la firma correspondiente. Consultable con el registro digital 2008224 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>

cierto es que dicha carga fue debidamente satisfecha mediante la exhibición de la constancia de notificación de la resolución impugnada, documental pública que, al no haber sido desvirtuada pues la actora no impugnó su legalidad, hace prueba plena de que la resolución impugnada fue emitida con firma autógrafa.

En consecuencia, las manifestaciones de la actora en el sentido de que el documento remitido en formato PDF pierde su naturaleza de documento con firma autógrafa, se sustentan únicamente en una conjetura sobre la forma en que pudo haberse generado y digitalizado el oficio notificado, más no en elementos objetivos de prueba que acrediten, en el caso concreto, que la firma que calza el original sea facsímil.

En ese sentido, la actora se limita a afirmar que un archivo PDF puede ser manipulado, pero no aporta prueba alguna (por ejemplo, dictamen pericial en informática o en grafoscopía y documentoscopía) que demuestre que, en este asunto específico, el documento digitalizado fue alterado o que la firma consignada en el documento original es facsímil.

En esa tesitura, el razonamiento de la actora descansa en una suposición de manipulación del formato electrónico, que no basta para desvirtuar el valor probatorio de la constancia de notificación exhibida por la autoridad, ya que no debe perderse de vista que lo que se toma como base para tener por acreditada la existencia de la firma autógrafa no es el archivo PDF enviado por correo electrónico al particular, sino la constancia de notificación que obra en el expediente administrativo en copia certificada, en la que se asienta que la resolución impugnada sí fue emitido con firma autógrafa.

En esas condiciones, se concluye que la resolución impugnada contenida en el oficio ***** , de diecisiete de febrero de dos

mil veintiséis, cumple con el requisito previsto en el artículo 38, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, por lo que el concepto de nulidad en estudio resulta **infundado**.

SEXTO. La suscrita Magistrada procede al estudio conjunto de los conceptos de nulidad tercero y cuarto formulados por la actora en su escrito de demanda, en los que esencialmente sostiene:

En el tercer concepto de nulidad señala que el oficio ***** de 9 de diciembre de 2025, se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues la autoridad se limitó a consignar la apertura de alegatos dentro del procedimiento sancionador y a conceder el plazo correspondiente, citando de manera genérica diversas disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con el procedimiento administrativo sancionador, sin desarrollar razonamiento lógico-jurídico alguno que explique por qué se estimó jurídicamente procedente dar por agotada la etapa previa del procedimiento y transitar a la fase de alegatos en los términos en que lo hizo.

En el cuarto concepto de nulidad sostiene que el procedimiento administrativo sancionador es ilegal, pues sí ofertó sus pruebas a través del escrito en que compareció a dicho procedimiento, entonces lo legal era que la autoridad se pronunciara de manera fundada y motivada sobre cuáles probanzas admitía, cuáles desechaba y por qué razones y, por el contrario, que la Comisión pasó directamente a la apertura de la etapa de alegatos mediante oficio ***** , sin que previamente constara en el expediente administrativo una determinación expresa, fundada y motivada sobre el estado procesal de las pruebas ofrecidas.

Al respecto, la autoridad al formular la contestación señaló que a lo largo de la presente contestación de demanda, es claro que la autoridad demandada actuó en todo momento conforme a Derecho, al haber emitido los diversos oficios del procedimiento administrativo sancionador dentro de los plazos contemplados para tal efecto en el 108 y 110 de la Ley de Uniones de Crédito, razón por la cual debe prevalecer la legalidad del acto impugnado, en tal virtud, al resultar infundados e inoperantes los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actora, lo procedente es que se

reconozca la legalidad y validez de la resolución impugnada, ello de conformidad con lo establecido en los artículos 42 y 52, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

A juicio de la suscrita Magistrada, los conceptos de nulidad en estudio son **fundados pero insuficientes para declarar la nulidad de la resolución impugnada**, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En primer lugar, en términos de las acciones y excepciones de las partes, se fija como controversia a dilucidar en el presente considerando determinar si la demandada fundó y motivó en el oficio ***** de nueve de diciembre de dos mil veinticinco, el cierre de la etapa de la dilación probatoria y la apertura del periodo de alegatos, proveyendo respecto a la admisión o desechamiento de cada una de las pruebas ofrecidas.

Para efectos de determinar lo anterior, resulta necesario reiterar que conforme a las etapas del procedimiento administrativo sancionador previsto en los artículos 108, 109 y 110 de la Ley de Uniones de Crédito, analizados en el considerando previo, las etapas de dilación probatoria y del periodo de alegatos se prevén de la siguiente forma:

1. 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.
2. La Comisión contará con un plazo de hasta sesenta días hábiles para el desahogo de las pruebas.

3. Una vez desahogadas las pruebas admitidas al presunto infractor, la Comisión le notificará la apertura del periodo de cinco días hábiles para formular alegatos.

Consecuentemente, se advierte que la etapa para que se formularan alegatos se apertura una vez que se admitan y se desahoguen las pruebas ofrecidas por la presunta infractora; por lo que el correcto desahogo de cada etapa procesal debe atender al debido proceso.

Por lo tanto, resulta necesario precisar que la extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis I.3o.C.79 K (10a.) ha definido al derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva como *“... el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión...”*⁸

⁸ **TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO. CUALIDADES DE LOS JUECES CONFORME A ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES.** El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Asimismo, la propia Primera Sala estableció que el derecho a la tutela jurisdiccional tiene tres etapas que corresponden a tres derechos bien definidos, que son: 1. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; 2. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden los derechos fundamentales del debido proceso; y, 3. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas o el derecho a ejecutar la sentencia. Vinculado a este derecho fundamental, en específico, a la etapa judicial, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho al debido proceso que tiene toda persona como parte sustancial de cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y que comprende a las denominadas formalidades esenciales del procedimiento, que permiten una defensa previa a la afectación o modificación jurídica que puede provocar el acto de autoridad y que son (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas; y, (v) la posibilidad de impugnar dicha resolución. Ahora bien, cada una de esas etapas y sus correlativos derechos también están relacionados con una cualidad del juzgador. La primera cualidad (etapa previa al juicio), es la flexibilidad, conforme a la cual, toda traba debida a un aspecto de índole formal o a cualquier otra circunstancia que no esté justificada y que ocasione una consecuencia desproporcionada deberá ser removida a efecto de que se dé curso al planteamiento y las partes encuentren una solución jurídica a sus problemas. Conforme a esta cualidad, los juzgadores deben distinguir entre norma rígida y norma flexible, y no supeditar la admisión de demandas o recursos al cumplimiento o desahogo de requerimientos intrascendentes, que en el mejor de los casos vulneran la prontitud de la justicia y, en el peor de ellos, son verdaderos intentos para evitar el conocimiento de otro asunto. La segunda cualidad, vinculada al juicio, es decir, a la segunda etapa del acceso a la justicia, que va desde la admisión de la demanda hasta el dictado de la sentencia, donde como se indicó, deben respetarse las citadas formalidades esenciales que conforman el debido proceso, es la sensibilidad, pues el juzgador, sin dejar de ser imparcial, debe ser empático y comprender a la luz de los hechos de la demanda, qué es lo que quiere el actor y qué es lo que al respecto expresa el demandado, es decir, entender en su justa dimensión el problema jurídico cuya solución se pide, para de esa manera fijar correctamente la litis, suplir la queja en aquellos casos en los que proceda hacerlo, ordenar el desahogo oficioso de pruebas cuando ello sea posible y necesario para conocer la verdad, evitar vicios que ocasionen la reposición del procedimiento y dictar una sentencia con la suficiente motivación y fundamentación

Asimismo, la propia extinta Primera Sala estableció que el derecho a la tutela jurisdiccional tiene tres etapas que corresponden a tres derechos bien definidos, que son:

1. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte;

2. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden los derechos fundamentales del debido proceso, y

3. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas o el derecho a ejecutar la sentencia.

Correspondiendo, en el presente asunto, centrarnos en la etapa judicial, es decir, al derecho humano al debido proceso, que tiene toda persona como parte sustancial de cualquier procedimiento de naturaleza

para no sólo cumplir con su función, sino convencer a las partes de la justicia del fallo y evitar en esa medida, la dilación que supondría la revisión de la sentencia. Con base en esa sensibilidad, debe pensar en la utilidad de su fallo, es decir, en sus implicaciones prácticas y no decidir los juicios de manera formal y dogmática bajo la presión de las partes, de la estadística judicial o del rezago institucional, heredado unas veces, creado otras. La última cualidad que debe tener el juzgador, vinculada a la tercera etapa del derecho de acceso a la justicia, de ejecución eficaz de la sentencia, es la severidad, pues agotado el proceso, declarado el derecho (concluida la jurisdicción) y convertida la sentencia de condena en cosa juzgada, es decir, en una entidad indiscutible, debe ser enérgico, de ser necesario, frente a su eventual contradicción por terceros. En efecto, el juzgador debe ser celoso de su fallo y adoptar de oficio (dado que la ejecución de sentencia es un tema de orden público), todas las medidas necesarias para promover el curso normal de la ejecución, pues en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan o declaren no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna. El juzgador debe entender que el debido proceso no aplica a la ejecución con la misma intensidad que en el juicio; que el derecho ya fue declarado; que la ejecución de la sentencia en sus términos es la regla y no la excepción; que la cosa juzgada no debe ser desconocida o ignorada bajo ninguna circunstancia y, en esa medida, que todas las actuaciones del condenado que no abonen a materializar su contenido, deben considerarse sospechosas y elaboradas con mala fe y, por ende, ser analizadas con suma cautela y desestimadas de plano cuando sea evidente que su único propósito es incumplir el fallo y, por último, que la normativa le provee de recursos jurídicos suficientes para hacer cumplir sus determinaciones, así sea coactivamente.

jurisdiccional, y sus garantías denominadas formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permiten una defensa previa a la afectación o modificación jurídica que puede provocar el acto de autoridad y que son:

I La notificación del inicio del procedimiento;

II La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;

III La oportunidad de alegar;

IV Una resolución que dirima las cuestiones debatidas, y

V La posibilidad de impugnar dicha resolución.

En los términos expuestos, esta instrucción se enfoca en el análisis de las etapas de ofrecimiento y desahogo de las pruebas y la oportunidad para formular alegatos.

Por lo tanto, se procede al análisis del oficio ***** de nueve de diciembre de dos mil veinticinco, visible en copias certificadas en las fojas 21 y 22 del expediente administrativo anexo, por lo que se valora de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; de cuyo contenido se advierte que la demandada dio cuenta del escrito presentado por la hoy actora el siete de mayo de dos mil veinticinco a través del cual hizo uso de su garantía de audiencia y, además, la enjuiciada ordenó la apertura del periodo de alegatos.

Al respecto, tal y como lo argumenta la actora, no se advierte que la demandada se haya pronunciado expresamente respecto a la admisión o el desahogo de las pruebas ofrecidas por la hoy actora en el escrito de su desahogo del derecho de audiencia, aun cuando los artículos 108, 109 y 110 de la Ley de Uniones de Crédito establecen la obligación a cargo de la Comisión como instructora del procedimiento administrativo sancionador de

pronunciarse sobre la admisión de las pruebas que se ofrezcan y desahogarlas.

Sin embargo, ello no dejó en estado de indefensión a la actora, pues la demandada en la resolución impugnada sí se pronunció respecto a la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas y exhibidas por la actora, tal y como se advierte de la siguiente digitalización:

Como se puede observar, la propia enjuiciada enunció las pruebas exhibidas, las cuales consisten en documentales que fueron valoradas por la demandada en términos de los artículos 202, 203, 207 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Uniones de Crédito⁹; por lo que éstas se desahogan por su propia y especial naturaleza.

⁹ **ARTICULO 202.-** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.
(...)

ARTICULO 203.- El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un

Consecuentemente, pese a que la enjuiciada cerró la etapa de dilación probatoria sin pronunciarse expresamente respecto a la admisión y desahogo de las pruebas aportadas por la sancionada y pasó a abrir el periodo para alegatos mediante el oficio ***** de nueve de diciembre de dos mil veinticinco, la demandada al emitir la resolución definitiva sí se pronunció respecto a la admisión y desahogo de las pruebas dada su propia y especial naturaleza y, por tanto, no se aprecia violación alguna al principio del debido proceso, resultando **fundados** los conceptos de nulidad en estudio **pero insuficientes** para declarar la nulidad del acto impugnado.

SÉPTIMO. La suscrita Magistrada procede al estudio conjunto de los conceptos de nulidad séptimo y octavo del escrito de demanda, en los que la actora esencialmente sostiene:

En el **séptimo concepto** de nulidad, la actora sostiene que el acto administrativo impugnado carece de una debida fundamentación y motivación, pues si bien la autoridad demandada invoca diversos preceptos de la Ley de Uniones de Crédito y de la normativa financiera aplicable, no logra construir un razonamiento lógico-jurídico que permita advertir la adecuación entre los hechos que tuvo por acreditados y las consecuencias jurídicas que de ellos derivó, particularmente la imposición de la sanción administrativa consistente en diversas multas en perjuicio de la actora.

tercero sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su colitigante, cuando éste no lo objeta. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas.

El escrito privado que contenga una declaración de verdad, hace fe de la existencia de la declaración; más no de los hechos declarados. Es aplicable al caso lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 202.

(...)

ARTICULO 207.- Las copias hacen fe de la existencia de los originales, conformes a las reglas precedentes; pero si se pone en duda su exactitud, deberá ordenarse su cotejo con los originales de que se tomaron.

ARTICULO 210-A.- Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta

En el **octavo concepto** de nulidad, la actora sostiene la ilegalidad de la resolución definitiva, toda vez que la autoridad demandada incurrió en una indebida, parcial y sesgada valoración de las constancias que integran el expediente administrativo, al tiempo que omitió analizar y ponderar elementos fácticos y documentales relevantes de carácter exculpatorio, lo cual trascendió de manera directa al sentido de la determinación adoptada y dejó a la actora en estado de indefensión.

Por su parte, la autoridad demandada señaló que de la resolución controvertida se observan los artículos infringidos, la conducta que debió realizar la Entidad y las omisiones en las que incurrió, la premisa normativa permite tener claridad respecto de la conducta infractora (tipicidad administrativa) y la sanción aplicable, prevista en la Ley especializada expedida previamente a la sanción. Por otra parte, por lo que toca al principio de tipicidad conforme al cual las normas que establecen infracciones y sanciones deben aportar una descripción específica y precisa de la conducta típica y de la sanción correlativa, se tiene que la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inequívoca de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra. Por tanto, se trata de que el particular en efecto pueda predecir con el suficiente grado de certeza, qué conductas son constitutivas de infracción y cuál es la sanción aplicable a estas.

A juicio de la suscrita Magistrada, son **infundados** los conceptos de nulidad, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Previo a entrar al estudio de los argumentos de mérito, es importante señalar que de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos administrativos que se deban notificar deberán, entre otros requisitos, estar fundados y motivados, entendiéndose por ello, que la autoridad debe expresar las razones

particulares, circunstancias especiales o causas inmediatas que llevaron a la emisión de su resolución, debiendo contener también el señalamiento preciso de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, por coincidir éste con las hipótesis normativas contenidas en esas disposiciones legales.

Dicho en otras palabras, la fundamentación se refiere a la cita obligada de los preceptos en que se basa la autoridad para emitir el acto de que se trata; mientras que la motivación consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia según el cual, quien lo emitió, llegó a la conclusión de que el caso concreto se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, o sea, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que tomó en cuenta la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Así, la debida fundamentación y motivación, se cumple:

- a)** Con la existencia y cita de una norma legal que atribuya a la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido y con la actuación de esa autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada;
- b)** Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir, con claridad, que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro, y
- c)** Que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Resulta aplicable la jurisprudencia V.2o. J/32, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.”**¹⁰

En los términos expuestos, se estima que para cumplir con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no basta con que exista en el derecho positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que aquéllos se hagan saber al afectado en el mismo acto de molestia.

Con base en lo anterior, se procede a precisar que la resolución impugnada en el presente juicio es la contenida en el oficio ***** , de diecisiete de febrero de dos mil veintiséis, emitida por el Director de Área Adscrito a la Coordinación de Sanciones Administrativas C, en suplencia del Coordinador de Sanciones Administrativas C de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través de la cual se le impusieron 10 multas, por las siguientes cantidades: \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** * \$***** , por contravenir a lo establecido en la Ley de Uniones de Crédito.

En relación con los fundamentos y los motivos de las conductas irregulares atribuidas a la actora, en este considerando se procede al análisis de los argumentos de la actora en los que esencialmente sostiene que las

¹⁰ **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

acciones u omisiones cuya comisión se le atribuye a la actora no encuadran en ninguno de los supuestos de infracción en que se funda el acto impugnado.

Razón anterior por la cual, en el presente considerando **se fija como controversia a dilucidar**, si en la especie la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada en relación con la tipicidad de las conductas irregulares que le fueron atribuidas a la actora y por las cuales fue sancionada.

Con el fin de dirimir la controversia planteada por las partes en el presente juicio, **se considera necesario atender al principio de tipicidad** que debe aplicar en las infracciones y en las sanciones administrativas.

Al respecto, es necesario comenzar por señalar que en la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), sustentada por la extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.”**¹¹, la **extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que** en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a

¹¹ **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.** El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.

los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad; y que los dos últimos valores son consideradas, a su vez, vertientes del principio de tipicidad.

Así, la extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar.

En ese sentido, es importante el análisis del principio de tipicidad, como principio derivado del diverso de legalidad, en sus dos vertientes: 1) Como estándar de previsibilidad de la conducta por parte del infractor, y 2) Como estándar de proscripción de la arbitrariedad de la autoridad. Lo anterior con la modulación necesaria para poder aplicar el principio de tipicidad a las infracciones y sanciones derivadas de un procedimiento administrativo sancionador.

Al respecto, en la jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro: **“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.”**¹², el Pleno de la Suprema Corte de

¹² **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de

Justicia de la Nación sostiene que el principio de Tipicidad puede entenderse como la exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, y que ese principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción, y que supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.

Agrega la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

También es importante precisar que, sobre el principio de tipicidad aplicado a las sanciones que se imponen en el procedimiento administrativo sancionador, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, emitió la tesis I.1o.A.E.221 A (10a.), de rubro: **“DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS. CONDICIONES PARA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE SU APLICACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.”**¹³

una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Consultable con el registro digital 174326 en la página electrónica oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://sjf2.scjn.gob.mx>

¹³ **DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS. CONDICIONES PARA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE SU APLICACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.** El mandato de tipificación es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición normativa. Así, las infracciones y las sanciones no sólo tienen que estar previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable (*lex previa*), sino que deben tener un grado de precisión tal (*lex certa*), que hagan innecesaria la actividad del operador jurídico, tendente a determinar los elementos del

En los términos de la tesis transcrita, el mandato de tipificación es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición normativa.

En consecuencia, las infracciones y las sanciones tienen que estar previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable (*lex previa*), y, además, deben tener un grado de precisión tal (*lex certa*), que hagan innecesaria la actividad del operador jurídico, tendente a determinar los elementos del tipo, ya sea con ánimo creativo, de complementación, en una interpretación basada en la analogía, o en un desvío del texto legal.

No obstante, señala el mismo Tribunal Colegiado, en el derecho administrativo sancionador la tipificación normativa no llega a ser inexcusablemente precisa y directa, sino que es habitual que se practique indirectamente o por remisión, cuando la conducta de reproche puede desprenderse de las disposiciones legales o reglamentarias que complementen las técnicas normativas utilizadas por el legislador, como

tipo, ya sea con ánimo creativo, de complementación, en una interpretación basada en la analogía, o en un desvío del texto legal. No obstante, en el derecho administrativo sancionador la tipificación normativa no llega a ser inexcusablemente precisa y directa, sino que es habitual que se practique indirectamente o por remisión, cuando la conducta de reproche puede desprenderse de las disposiciones legales o reglamentarias que complementen las técnicas normativas utilizadas por el legislador, como pudieran ser los conceptos jurídicos indeterminados y, en general, los conceptos cuya delimitación permite un margen de apreciación. Además, si bien es cierto que en la vertiente sancionatoria del modelo del Estado regulador, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, también lo es que subsiste el de tipicidad, como la exigencia de que la conducta, que es condición de la sanción, se contenga en una predeterminación inteligible, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la cual debe ser individualizable de forma precisa, para permitir a las personas la previsibilidad de las conductas infractoras y evitar la arbitrariedad de la autoridad. En este contexto, la administración colabora en la precisión del tipo a través de la tarea de subsunción en el primer proceso de aplicación de la norma, mediante el denominado silogismo de determinación de la consecuencia jurídica, que conlleva la constatación de los hechos, la interpretación del supuesto de hecho del texto normativo, la subsunción de los hechos en el supuesto fáctico y la determinación de la consecuencia jurídica. Por tanto, la validez constitucional de la aplicación de las disposiciones administrativas sancionadoras dependerá del respeto a la literalidad del enunciado normativo y a su previsibilidad, en la medida en que eviten la emisión de resoluciones que impidan a los gobernados programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previamente.

pudieran ser los conceptos jurídicos indeterminados y, en general, los conceptos cuya delimitación permite un margen de apreciación.

Además, continúa señalando el Tribunal Colegiado, si bien es cierto que en la vertiente sancionatoria del modelo del Estado regulador, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, también lo es que subsiste el de tipicidad, como la exigencia de que la conducta, que es condición de la sanción, se contenga en una predeterminación inteligible, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la cual debe ser individualizable de forma precisa, para permitir a las personas la previsibilidad de las conductas infractoras y evitar la arbitrariedad de la autoridad.

En consecuencia, al emitirse una resolución sancionatoria dentro de un procedimiento administrativo sancionador, **la sancionadora tiene la obligación de precisar el tipo a través de la tarea de subsunción** en el primer proceso de aplicación de la norma, mediante el denominado silogismo de determinación de la consecuencia jurídica, que conlleva la constatación de los hechos, la interpretación del supuesto de hecho del texto normativo, la subsunción de los hechos en el supuesto fáctico y la determinación de la consecuencia jurídica.

En conclusión, el principio de tipicidad es plenamente aplicable a las infracciones y sanciones administrativas, y dicho principio exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de manera que no quede margen a la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, por lo cual, es indispensable que en el análisis de los fundamentos y motivos del acto administrativo se determine si la autoridad sancionadora cumple con las dos vertientes del principio de tipicidad: 1) Como estándar de previsibilidad de la conducta por parte del infractor, y 2) Como estándar de proscripción de la arbitrariedad de la autoridad.

Asimismo, toda vez que, en ocasiones, la tipificación normativa no llega a ser inexcusablemente precisa y directa en el artículo que describe la infracción; es válido que se module el principio de tipicidad, de forma tal que la autoridad sancionadora, para acreditar la conducta atribuida al procesado, se acompañe de lo dispuesto por los diversos artículos de la

propia ley aplicada o de sus disposiciones reglamentarias, de tal forma que se permita al gobernado la previsibilidad con suficiente grado de seguridad de las conductas infractoras y las sanciones que le recaigan.

Una vez detallado el principio de tipicidad, sus dos vertientes (como estándar de previsibilidad y como estándar de proscripción de la arbitrariedad), y la forma en que una autoridad sancionadora debe tipificar la infracción vía la subsunción, la suscrita Magistrada procede al análisis de los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, detallados previamente, con el fin de determinar si la demandada cumplió con la fundamentación y motivación adecuada de la tipificación de las 10 conductas irregulares que le atribuyó a la hoy actora.

Como primer elemento, se precisa que la constatación de los hechos por parte de la sancionadora derivó del ejercicio de las facultades de inspección derivada de la muestra de cartera de crédito integrada por 15 acreditados, proporcionada por la hoy actora en cumplimiento a la orden de inspección especial ***** , de dieciocho de abril de dos mil veinticuatro; según consta del oficio de derecho de audiencia ***** , de doce de marzo de dos mil veinticinco, visible en certificadas en las fojas 60 a 68 del expediente administrativo anexo.

Al respecto, la suscrita Magistrada en términos de los artículos 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, concede valor probatorio pleno a los hechos y circunstancias narradas por la demandada en la orden de inspección y el diverso de emplazamiento, **correspondiendo a la actora la carga de la prueba para efectos de desvirtuar los hechos irregulares que se le imputan**, pues además ésta reviste de presunción de legalidad en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia I-J-204, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de rubro “**ACTAS DE INSPECCIÓN.**”¹⁴, así como la tesis III-TASS-1508, también sustentada por el Pleno de la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de rubro “**ACTAS DE INSPECCION.- VALOR PROBATORIO.**”¹⁵

En ese sentido, conforme a la resolución impugnada en relación con el oficio de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador, como **segundo elemento**, se advierte que la demandada atribuyó a la hoy actora las diez conductas y omisiones irregulares que consistieron en:

PRIMERA CONDUCTA

¹⁴ **ACTAS DE INSPECCIÓN.-** Cuando la autoridad demandada aporta como prueba de la existencia de infracciones un acta de inspección, no se está en el caso de invertir la presunción de validez establecida en favor de la resolución administrativa impugnada; y relevar al infractor, si niega en su demanda los hechos consignados por el inspector, de la carga de la prueba que impone la fracción IV del artículo 201 del Código Fiscal de la Federación. Por tanto, si la Sala sentenciadora concede al acta pleno valor probatorio no viola la jurisprudencia de 12 de mayo de 1941, ni la de 6 de mayo de 1942 que concede a las actas de inspección aunque no satisfagan las formalidades requeridas por el artículo 16 Constitucional, el valor probatorio que derive de la apreciación de las circunstancias especiales de cada caso y de las probanzas que se rindan, apreciación que compete a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Consultable con el identificador 618 en la página electrónica oficial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa <https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj>

¹⁵ **ACTAS DE INSPECCION.- VALOR PROBATORIO.-** De conformidad con el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las actas de inspección al ser levantadas por funcionarios públicos, como son los inspectores, constituyen un documento público por lo que hace prueba plena de los hechos asentados en ella, salvo que se demuestre lo contrario.(59)

Consultable con el identificador 24338 en la página electrónica oficial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa <https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj>

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de establecer medidas y controles que tengan como finalidad verificar que los procesos de conciliación entre los sistemas de operación y contables en materia de cartera de crédito sean adecuados, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 46, primer párrafo, de la Ley de Uniones de Crédito y 127, primer párrafo, fracción IV, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, los cuales disponen:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 46.- La Comisión emitirá lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las uniones, en temas tales como procesos crediticios, calificación de cartera crediticia, coeficientes de liquidez, administración integral de riesgos, controles internos y aquellos otros que juzgue convenientes para proveer la solvencia financiera y la adecuada operación de las uniones.
(...)

Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Artículo 127.- Las uniones de crédito deberán desarrollar permanentemente las funciones de Contraloría Interna que consistirán, por lo menos, en el desempeño cotidiano y permanente de las actividades relacionadas con el diseño, establecimiento y actualización de medidas y controles que:

...

IV. Tengan como finalidad el verificar que los procesos de conciliación entre los sistemas de operación y contables sean adecuados.

(...)

Conforme al contenido de los artículos transcritos, se advierte la obligación de emitir lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las uniones, en temas tales como procesos crediticios, calificación de cartera crediticia, coeficientes de liquidez, administración

integral de riesgos, controles internos y aquellos otros que juzgue convenientes para proveer la solvencia financiera y la adecuada operación de las uniones.

SEGUNDA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de se apartó de lo señalado en el numeral 2 del apartado 6. “ANTES DE LA DISPOSICIÓN DEL CRÉDITO” de su Manual de Mesa de Control, ya que, los pagarés de las siguientes 26 operaciones de crédito no se encuentran firmados, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 46, primer párrafo, de la Ley de Uniones de Crédito, previamente transcrito, y 127, primer párrafo, fracción IV, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, previamente transcrito,,

Conforme al contenido de los artículos transgredidos, se advierte la obligación de las uniones de crédito de desarrollar permanentemente las funciones de contraloría interna que consistirán, por lo menos, en el desempeño cotidiano y permanente de las actividades relacionadas con el diseño, establecimiento y actualización de medidas y controles que tengan como finalidad el verificar que los procesos de conciliación entre los sistemas de operación y contables sean adecuados.

TERCERA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de registrar en su contabilidad, el traspaso de cartera vigente a cartera vencida del saldo insoluto de créditos que, conforme a las condiciones de pago establecidas en los contratos y pagarés de crédito, no fueron liquidadas en su totalidad en los términos pactados originalmente, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 65 de la Ley de Uniones de Crédito y 139, primer párrafo, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, y los incisos a), b) del numeral 2, del párrafo 65 del Criterio B-5 “Cartera de crédito” contenido en el Anexo 4 “Criterios de contabilidad para las Uniones de Crédito”, los cuales disponen:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 65.- Todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una unión, o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúe. La contabilidad, los libros y documentos correspondientes y el plazo que deban ser conservados se regirán por

las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión, tendientes a asegurar la confiabilidad, oportunidad y transparencia de la información contable y financiera de las uniones.
(...)

Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Artículo 139.- Las uniones de crédito se ajustarán a los criterios de contabilidad que se adjuntan a las presentes disposiciones.
(...)

Conforme al contenido de los artículos transcritos, se advierte la obligación de que todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una unión, o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúe.

CUARTA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de constituir Estimaciones Preventivas para Riesgos Crediticios (EPRC) adicional por \$*****, correspondiente al 100% de los intereses devengados no cobrados, de las operaciones crediticias vencidas y cuyos intereses devengados vencidos, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 65, primer párrafo, de la Ley de Uniones de Crédito y 139, primer párrafo, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, y el

párrafo 84, del Criterio B-5 “Cartera de crédito” contenido en el Anexo 4
“Criterios de contabilidad para las Uniones de Crédito”, los cuales disponen:

Ley de Uniones de Crédito

65.- Todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una unión, o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúe. La contabilidad, los libros y documentos correspondientes y el plazo que deban ser conservados se regirán por las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión, tendientes a asegurar la confiabilidad, oportunidad y transparencia de la información contable y financiera de las uniones.
(...)

Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Artículo 139.- Las uniones de crédito se ajustarán a los criterios de contabilidad que se adjuntan a las presentes disposiciones.
(...)

Conforme al contenido de los artículos transcritos, se advierte la obligación la obligación de que todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una unión, o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúe.

QUINTA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de calificar y constituir las Estimaciones Preventivas para Riesgos Crediticios (EPRC) de su cartera de crédito, con base en la metodología paramétrica de calificación a que se refiere el Anexo 19 de la *****, que le es aplicable a los créditos cuyo saldo sea menor al equivalente en moneda nacional a 4 millones de UDIs a la fecha de calificación, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 46, primer párrafo, de la Ley de Uniones de Crédito y 90, primer párrafo, fracción I, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, los cuales disponen:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 46.- La Comisión emitirá lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las uniones, en temas tales como procesos crediticios, calificación de cartera crediticia, coeficientes de liquidez, administración integral de riesgos, controles internos y aquellos otros que juzgue convenientes para proveer la solvencia financiera y la adecuada operación de las uniones.
(...)

Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Artículo 90.- Las uniones de crédito, para determinar el valor neto de la Cartera Crediticia Comercial, calificarán individualmente la totalidad de su cartera conforme a la metodología que les corresponda en función de su saldo, conforme a lo siguiente:

I. Los créditos cuyo saldo sea menor al equivalente en moneda nacional a 4 millones de UDIs a la fecha de la calificación, incluyendo

aquellos créditos a cargo de un mismo deudor cuya suma en su conjunto sea menor a dicho importe, podrán calificarse individualmente utilizando la metodología paramétrica de calificación a que se refiere el Anexo 19 de las presentes disposiciones.
(...)

Conforme al contenido de los artículos transcritos, se advierte la obligación para las uniones de crédito de determinar el valor neto de la Cartera Crediticia Comercial, calificar individualmente la totalidad de su cartera conforme a la metodología que les corresponda en función de su saldo y respecto a los créditos cuyo saldo sea menor al equivalente en moneda nacional a 4 millones de UDIs a la fecha de la calificación, incluyendo aquellos créditos a cargo de un mismo deudor cuya suma en su conjunto sea menor a dicho importe, deben calificarse individualmente utilizando la metodología paramétrica de calificación a que se refiere el Anexo 19 de las disposiciones.

SEXTA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de documentar en manuales, las áreas o personal

responsable de las actividades establecidas, las cuales deberán guardar congruencia con los objetivos y lineamientos del Sistema de Control Interno, así como describir las funciones de Contraloría Interna de esa Sociedad, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 46, primer párrafo, de la Ley de Uniones de Crédito y 130, primer párrafo, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, los cuales disponen:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 46.- La Comisión emitirá lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las uniones, en temas tales como procesos crediticios, calificación de cartera crediticia, coeficientes de liquidez, administración integral de riesgos, controles internos y aquellos otros que juzgue convenientes para proveer la solvencia financiera y la adecuada operación de las uniones.
(...)

Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Artículo 130.- Las uniones de crédito deberán documentar en manuales, las políticas y procedimientos relativos a las operaciones de acuerdo con el nivel de operaciones autorizado por la Comisión, las cuales deberán guardar congruencia con los objetivos y lineamientos del Sistema de Control Interno, así como describir las funciones de Contraloría Interna de la unión de crédito.
(...)

Conforme al contenido de los artículos transcritos, se advierte la obligación de las uniones de crédito para documentar en manuales, las políticas y procedimientos relativos a las operaciones de acuerdo con el nivel de operaciones autorizado por la Comisión, las cuales deberán guardar congruencia con los objetivos y lineamientos del Sistema de Control Interno, así como describir las funciones de Contraloría Interna de la unión de crédito.

SÉPTIMA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en que registró en su contabilidad en el rubro de otros activos y no como una inversión en valores restringida, un pagaré con rendimiento liquidable al vencimiento (PRLV) a nombre de esa Sociedad, otorgado en garantía por un monto de \$***** a la fecha de la revisión, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 65 de la Ley de Uniones de Crédito y 139, primer párrafo, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, los cuales disponen:

Ley de Uniones de Crédito

65.- Todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una unión, o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúe. La contabilidad, los libros y documentos correspondientes y el plazo que deban ser conservados se regirán por las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión, tendientes a asegurar la confiabilidad, oportunidad y transparencia de la información contable y financiera de las uniones.

(...)

Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Artículo 139.- Las uniones de crédito se ajustarán a los criterios de contabilidad que se adjuntan a las presentes disposiciones.
(...)

Conforme al contenido de los artículos transcritos, se advierte la obligación la obligación de que todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una unión, o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúe.

OCTAVA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de omitió establecer controles que propicien el correcto funcionamiento de los sistemas de procesamiento de información, así como la elaboración de información completa, correcta, precisa, íntegra, confiable y oportuna, incluyendo aquella que deba proporcionarse a las autoridades competentes y que coadyuve a la adecuada toma de decisiones, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 46, primer párrafo, de la Ley de Uniones de Crédito y 127, primer párrafo, fracción III, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, los cuales disponen:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 46.- La Comisión emitirá lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las uniones, en temas tales como procesos crediticios, calificación de cartera crediticia, coeficientes de liquidez, administración integral de riesgos, controles internos y aquellos otros que juzgue convenientes para proveer la solvencia financiera y la adecuada operación de las uniones.
(...)

Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Artículo 127.- Las uniones de crédito deberán desarrollar permanentemente las funciones de Contraloría Interna que consistirán, por lo menos, en el desempeño cotidiano y permanente de las actividades relacionadas con el diseño, establecimiento y actualización de medidas y controles que:

...

III. Propicien el correcto funcionamiento de los sistemas de procesamiento de información conforme a las políticas de seguridad, así como la elaboración de información completa, correcta, precisa, íntegra, confiable y oportuna, incluyendo aquella que deba proporcionarse a las autoridades competentes y que coadyuve a la adecuada toma de decisiones.
(...)

Conforme al contenido de los artículos transcritos, se advierte la obligación las uniones de crédito deberán desarrollar permanentemente las funciones de Contraloría Interna, que propicien el correcto funcionamiento de los sistemas de procesamiento de información conforme a las políticas de seguridad, así como la elaboración de información completa, correcta, precisa, íntegra, confiable y oportuna, incluyendo aquella que deba proporcionarse a las autoridades competentes y que coadyuve a la adecuada toma de decisiones.

NOVENA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de proporcionar la información y documentación requerida durante la visita de inspección, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículo 78, primer párrafo, de la Ley de Uniones de Crédito, el cual dispone:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 78.- Las uniones deberán presentar la información y documentación que, en el ámbito de sus respectivas competencias, les soliciten la Secretaría, la Comisión así como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, dentro de los plazos y a través de los medios que las mismas establezcan.
(...)

Conforme al contenido del artículo transcrito, se advierte la obligación de las uniones deberán presentar la información y documentación que, en el ámbito de sus respectivas competencias, les soliciten la Secretaría, la Comisión así como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, dentro de los plazos y a través de los medios que éstas establezcan.

DÉCIMA CONDUCTA

Advirtiéndose que con la actualización de la conducta consistente en la omisión de revisar en coordinación con la Dirección General, al menos una vez al año, o cuando existan cambios significativos en la operación de la Unión, los manuales de operación, así como el código de conducta, la actora incumplió con lo dispuesto por el artículos 46, primer párrafo, de la Ley de Uniones de Crédito y 119, primer párrafo, fracción VII, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, los cuales disponen:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 46.- La Comisión emitirá lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las uniones, en temas tales como procesos crediticios, calificación de cartera crediticia, coeficientes de liquidez, administración integral de riesgos, controles internos y aquellos otros que juzgue convenientes para proveer la solvencia financiera y la adecuada operación de las uniones.

(...)

Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Artículo 119. El Comité de Auditoría, en el desarrollo de sus funciones, deberá, por lo menos, desempeñar las actividades siguientes:

...

VII. Revisar, en coordinación con la Dirección General, al menos una vez al año o cuando existan cambios significativos en la operación de la unión de crédito, los manuales a que se refiere la fracción II del presente artículo, así como el código de conducta a que hace referencia la fracción III del artículo 118 de las presentes disposiciones.

(...)

Conforme al contenido de los artículos transcritos, se advierte la obligación de revisar, en coordinación con la Dirección General, al menos una vez al año o cuando existan cambios significativos en la operación de la unión de crédito, los manuales así como el código de conducta.

Ahora bien, como **tercer y cuarto elemento a considerar para la tipificación**, se precisa que la demandada precisó que con el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la hoy actora como entidad financiera, la enjuiciante actualizó **** supuestos de infracción y la demandada procedió a multarla en términos de: en cuanto a las conductas Primera, Segunda, Sexta, Séptima, Octava y Décima, en términos de lo dispuesto en el artículo 104, primer párrafo, fracción I, inciso f); conductas Tercera y Cuarta, en términos del artículo 104, primer párrafo, fracción II, inciso c); conducta Quinta, en términos del artículo 104, primer párrafo, fracción IV, inciso f) y conducta Novena, en términos del artículo 104, fracción I, inciso a), todos de la Ley de Uniones de Crédito, que prevén:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 104.- Las infracciones a esta Ley o a las disposiciones que sean emitidas con base en ésta por la Comisión, serán sancionadas con multa administrativa que impondrá la citada Comisión, a razón de días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, conforme a lo siguiente:

I. Multa de 200 a 2,000 días de salario:

a) A las uniones que no proporcionen dentro de los plazos establecidos para tal efecto, la información o documentación a que se refiere esta Ley o las disposiciones que emanan de ella, así como por omitir proporcionar la requerida por la Comisión.

...

f) A las uniones que incumplan con cualquiera de las disposiciones a que se refiere el artículo 46 de la misma.

...

II. Multa de 1,000 a 5,000 días de salario:

...

c) A las uniones que no cumplan con lo señalado por los artículos 65 y 74 de esta Ley o por las disposiciones a que se refieren dichos preceptos.

...

IV. Multa de 5,000 a 20,000 días de salario:

...

f) A las uniones que no cumplan con lo señalado por el artículo 46 segundo párrafo, de la presente Ley o por las disposiciones a que dicho precepto se refiere.

(...)

Es con base en los **cuatro elementos anteriores**, consistentes en la constatación de hechos, determinación de las conductas irregulares, los supuestos de infracción y las sanciones correspondientes, que la suscrita Magistrada considera **infundado** el sexto concepto de nulidad en estudio, pues se aprecia que la enjuiciada procedió legalmente a subsumir los supuestos fácticos observados durante el ejercicio de sus facultades de

supervisión y sí realizó la descripción del tipo de infracción derivado del incumplimiento de obligaciones a cargo de la actora como unión de crédito.

Ahora bien, en relación con el argumento general consistente en que la demandada no fundó ni motivó adecuadamente la forma en que los actos u omisiones que se le atribuyeron actualizaron los supuestos de infracción que se le imputaron; a consideración de la suscrita Magistrada también es **infundado**, pues como ya se analizó, los supuestos de infracción previstos tanto la Ley de Uniones de Crédito sí se adminicularon con las obligaciones específicas a cargo de la actora derivadas de las Disposiciones de carácter general aplicables a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

Por tanto, si la actora niega haber actualizado las infracciones que le fueron imputadas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 82, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles¹⁶, de aplicación supletoria (*aplicable al juicio contencioso administrativo federal hasta en tanto no inicie la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, en observancia a los principios de vigencia normativa, aplicación temporal de la ley, seguridad jurídica y legalidad procesal*), le correspondía la carga de la prueba para acreditar que al momento del desahogo de las facultades de vigilancia sí cumplía con las obligaciones incumplidas.

Finalmente, también resulta infundado el octavo concepto de nulidad, en el que la actora sostiene que la resolución es ilegal por una supuesta valoración indebida, parcial y sesgada del expediente administrativo, así como por la omisión de analizar elementos de carácter exculpatório; sin embargo, tales manifestaciones se formulan de manera genérica y dogmática, pues no se advierte que la autoridad haya incurrido en los vicios alegados ni que exista afectación al derecho de defensa de la promovente. Máxime que la actora omite identificar y vincular de manera

¹⁶ **Artículo 82.** El que niega sólo está obligado a probar:

I. Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;

(...)

concreta cuáles de las pruebas que ofreció y exhibió resultan idóneas para desvirtuar las omisiones que le fueron atribuidas, incumpliendo así con la carga argumentativa mínima necesaria para evidenciar la ilegalidad que aduce.

Una vez precisado lo anterior, la suscrita Magistrada concluye que contrario a la afirmación de la actora, no se advierte una violación al principio de tipicidad, pues la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, por lo que la suscrita Magistrada estima **infundados** los conceptos de nulidad en estudio.

OCTAVO. Los suscritos Magistrados proceden al estudio del noveno concepto de nulidad formulado por la actora en su escrito de demanda, en el que esencialmente sostiene que sin la fundamentación y motivación suficiente, la autoridad demanda omitió efectuar un análisis subjetivo al individualizar la sanción administrativa que impone en perjuicio de la actora, además de que fue omisa en acreditar los fundamentos de hecho y derecho que le llevaron a imponer y fijar las multas contenidas en la resolución impugnada.

Al respecto, la autoridad demandada sostuvo la legalidad y la validez de la resolución impugnada, aduciendo esencialmente que la autoridad demandada impuso y señaló en el oficio a la hoy actora la multa mínima en cada una de las conductas, por lo tanto, no se dejó en estado de indefensión a la parte actora.

A juicio de la suscrita Magistrada, el concepto de impugnación es **infundado**, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En principio, se precisa que con la actualización de las doce conductas irregulares observadas por la sancionadora, la actora se hizo acreedora a **** multas, por las siguientes cantidades: \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** * \$*****, impuestas por las multas mínimas previstas en el siguiente artículo:

Ley de Uniones de Crédito

Artículo 104.- Las infracciones a esta Ley o a las disposiciones que sean emitidas con base en ésta por la Comisión, serán sancionadas con multa administrativa que impondrá la citada Comisión, a razón de días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, conforme a lo siguiente:

I. Multa de 200 a 2,000 días de salario:

a) A las uniones que no proporcionen dentro de los plazos establecidos para tal efecto, la información o documentación a que se refiere esta Ley o las disposiciones que emanan de ella, así como por omitir proporcionar la requerida por la Comisión.

...

f) A las uniones que incumplan con cualquiera de las disposiciones a que se refiere el artículo 46 de la misma.

...

II. Multa de 1,000 a 5,000 días de salario:

...

c) A las uniones que no cumplan con lo señalado por los artículos 65 y 74 de esta Ley o por las disposiciones a que se refieren dichos preceptos.

...

IV. Multa de 5,000 a 20,000 días de salario:

• • •

f) A las uniones que no cumplan con lo señalado por el artículo 46 segundo párrafo, de la presente Ley o por las disposiciones a que dicho precepto se refiere.

$$\left(\begin{array}{c} \vdots \end{array} \right)$$

Por lo tanto, se advierte que las cantidades \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** \$***** corresponden a ***, **** y **** veces la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cada conducta, por lo que no existía la obligación de la demandada para efectos de precisar el método u operación aritmética para realizar los cálculos respectivos ya que lo único que realizó la enjuiciada fue convertir las Unidades de Medida y Actualización a pesos mexicanos.

En efecto, al imponerse multas mínimas, la autoridad no está obligada a motivar por qué impuso dicho monto, o considerar los elementos a que se refiere la actora, siendo suficiente que se indique por parte de ésta, la verificación de la infracción y la adecuación del dispositivo legal que establece la sanción; sin que sea menester que, además, se expresen las razones concretas que la llevaron a imponer la multa en el importe mínimo previsto en la norma de referencia.

Resulta aplicable por analogía, la tesis XIII.2o. J/4, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, de rubro: **“MULTA MINIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE RAZONE SU IMPOSICION NO VIOLA GARANTIAS.”**¹⁷

En efecto, cuando en la legislación se contempla como sanción la imposición de multas a las que se señala un límite máximo y otro mínimo, para su determinación y aplicación la autoridad está obligada a tomar en cuenta elementos tales como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia siempre que se trate de multas que sobrepasen el límite inferior establecido, pues cuando se aplica la multa mínima, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en diversas Jurisprudencias que en este supuesto basta con comprobar la conducta infractora para tener acreditada la motivación, y citar la disposición legal en que se encuentra prevista la sanción, para que se cumpla con la

¹⁷ **MULTA MINIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE RAZONE SU IMPOSICION NO VIOLA GARANTIAS.** Cuando la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, estima justo imponer la multa mínima contemplada en la ley tributaria aplicable, ello determina que el incumplimiento de los elementos para la individualización de esa sanción pecuniaria, como lo son: la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste, etcétera, resulte irrelevante y no cause violación de garantías que amerite la concesión del amparo, toda vez que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor, pero no cuando se aplica la mínima, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una menor a ésta.

fundamentación, sin que sea necesario señalar las razones que llevaron a la autoridad a imponer la multa mínima.

En ese orden de ideas, esta Magistrada concluye que la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada en lo relativo a la individualización de las sanciones impuestas, toda vez que la autoridad demandada se limitó a aplicar las multas en su mínimo legal previsto, por lo que no se encontraba obligada a desarrollar un análisis pormenorizado de los elementos subjetivos invocados por la actora. En consecuencia, al haberse acreditado la existencia de las conductas infractoras y su correcta adecuación a las hipótesis normativas aplicables, así como la imposición de las sanciones dentro de los parámetros mínimos establecidos en la ley, resulta inconcuso que no se actualiza violación alguna en perjuicio de la promovente, por lo que el noveno concepto de nulidad deviene infundado.

Una vez precisado lo anterior, esta juzgadora considera que al no haber acreditado la demandante los extremos de su pretensión y al **no existir ninguna otra cuestión pendiente de análisis**, subsiste la legalidad de la resolución impugnada y, por tanto, debe reconocerse su validez, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Resulta aplicable al caso que nos ocupa, por analogía, la tesis II-TASS-8171, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que señala al rubro: **“RESOLUCIONES FISCALES.- AL TENER PRESUNCION DE LEGALIDAD CORRESPONDE AL ACTOR DESVIRTUARLAS”¹⁸**.

¹⁸ **RESOLUCIONES FISCALES.- AL TENER PRESUNCION DE LEGALIDAD CORRESPONDE AL ACTOR DESVIRTUARLAS.-** De conformidad con el Artículo 89 del Código Fiscal de la Federación anterior y Artículo 68 del Código Fiscal de la Federación vigente, las resoluciones fiscales tienen presunción de legalidad, por lo que corresponde al actor alegar y demostrar fehacientemente las razones por las que deben anularse, sin que la autoridad que las emita tenga obligación de probar esa legalidad. Consecuentemente, si la actora no alega expresamente argumentos que demuestren la ilegalidad de la resolución que combate, ni asimismo prueba sus afirmaciones, procede reconocer la legalidad y por ende la validez de dicha resolución.

**PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA
AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN**

EXPEDIENTE: 1285/26-EAR-01-2

ACTORA: *** ** ***** ** ** ***** ** ** *******
**** ** ** ***** ** ** ** ****

61

En mérito de lo expuesto, con fundamento en los artículos 49, 50, 52, fracción I y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

I. La persona actora **no acreditó** los extremos de su pretensión; en consecuencia;

II. Se **reconoce la validez** de la resolución impugnada precisada en el resultando primero del presente fallo, por los motivos y razones expuestos en el último considerando.

III. NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió y firma la Magistrada Instructora en el presente juicio, ante el Secretario de Acuerdos que actúa y da fe.

MAGISTRADA INSTRUCTORA

LIC. AMALIA TECONA SILVA.

SECRETARIA DE ACUERDOS

LIC. JULIO LINARES RANGEL

JLR

“El 17 de septiembre de 2026, el licenciado JULIO LINARES RANGEL, Secretario de acuerdos con adscripción en la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 120, 115, párrafos, primero, segundo, tercero y cuarto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de: nombres de personas físicas, lugares de nacimiento, grupo étnico, estado civil, domicilio, ocupación o profesión, datos de identificación de vehículos particulares, ubicación de inmuebles, descripción de personas físicas. Conste.”