

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 18
O R D I N A R I A
JUEVES 20 DE FEBRERO DE 2025

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con ocho minutos del jueves veinte de febrero de dos mil veinticinco, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para celebrar sesión pública ordinaria las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número diecisiete ordinaria, celebrada el martes dieciocho de febrero del año en curso.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veinte de febrero de dos mil veinticinco:

I. 66/2024

Acción de inconstitucionalidad 66/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez del artículo 185 Bis C del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 699, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinticuatro. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá se propuso: *“PRIMERO. Es procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 185 Bis C, párrafos quinto, en su porción normativa ‘a quien haciendo uso de la Inteligencia Artificial’, y sexto, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 699, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinticuatro. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas y a las causales de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VII, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 185 Bis C, párrafos quinto, en su porción normativa ‘a quien haciendo uso de la Inteligencia Artificial’, y sexto, del Código Penal para el Estado de Sinaloa; ello, en razón de lo que sigue.

En el subapartado I se retoma el parámetro de regularidad establecido por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 103/2023, 78/2021 y 84/2019 en el sentido de que el principio de taxatividad exige que las normas estén redactadas de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos del tipo penal sean claros, precisos y exactos, en un grado de precisión razonable.

En el subapartado II, la propuesta incluye un parámetro contextual relativo a la evolución de la inteligencia artificial en el derecho comparado, y si bien no pretende ser exhaustivo, busca mostrar que es una herramienta tecnológica que ha tenido un avance acelerado en las últimas décadas, repercutiendo en diferentes actividades cotidianas de todas las personas, sobre todo, dada la tendencia a democratizar su acceso. Se da cuenta de cómo en diversas latitudes se ha buscado regular su uso; sin embargo, actualmente continúa siendo un concepto en evolución, sobre el cual la literatura relevante no ha coincidido en una definición unívoca ni en condiciones definitorias o inamovibles. Se concluye que la regulación legal de la inteligencia artificial ha optado por

definirla de manera que se adapte al contexto y a las necesidades específicas del caso concreto.

Modificó el proyecto para adicionar, en este subapartado II, algunas consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 80/2024 y 104/2024 a fin de fortalecer su contenido, específicamente, aquellas en las que se da cuenta de la recomendación sobre inteligencia artificial emitida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de la Ley de Inteligencia Artificial y del Convenio Marco Sobre Inteligencia Artificial, ambos ordenamientos de la Unión Europea, así como de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas durante la cumbre del futuro el año pasado, para concluir que, por un lado, una definición unívoca sobre la inteligencia artificial escapa a la realidad actual y, por otro lado, que la litis radica en determinar si el concepto otorgado por el legislador local es lo suficientemente claro en su contexto específico, es decir, si se logra comunicar con claridad el núcleo esencial del delito específico contra la intimidad sexual.

En el subapartado III, a partir de los dos subtemas anteriores, se propone declarar infundado el concepto de invalidez planteado porque la norma reclamada tuvo como objetivo ampliar las causales y los medios comisivos del delito de violación de la intimidad sexual, esencialmente sancionando a quien, haciendo uso de la inteligencia artificial, manipule imágenes, audios y vídeos de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento expreso,

voluntario, genuino y deseado para crear hechos falsos con apariencia de real, con el propósito de exponer, distribuir, exhibir, reproducir, transmitir, comercializar, ofertar o intercambiar y compartir a través de materiales impresos o de medios digitales, ya que, para efectos de ese delito, por inteligencia artificial se entienden las aplicaciones, programas o tecnología que analice fotografías, audios o videos y ofrece ajustes automáticos para hacer alteraciones o modificaciones, es decir, esencialmente el legislador sanciona la manipulación del contenido audiovisual para crear hechos falsos con apariencia real a través de las herramientas tecnológicas que generan, automáticamente, contenido íntimo sexual no consensuado de una persona. En consecuencia, las porciones normativas impugnadas cumplen el mandato de taxatividad, en tanto logran transmitir el núcleo esencial de la conducta prohibida, y si bien la definición ofrecida por el legislador local no contiene todos los parámetros técnicos establecidos en la literatura especializada y en el derecho comparado sobre la inteligencia artificial, la conducta no es imprecisa, pues se brindó una definición acotada y comprensible del delito de violación a la intimidad sexual, por lo que, atendiendo al principio de división de poderes, debe existir una deferencia para con el legislador en su intención original al momento de emitir la norma analizada.

La señora Ministra Esquivel Mossa se manifestó de acuerdo con el proyecto porque concuerda con el criterio de esta Suprema Corte respecto del principio de taxatividad, pero anunció un voto concurrente, ya que, dada la naturaleza del

tipo penal que se analiza, relativo a la violencia digital, se daña en mayor parte a la infancia y a las mujeres, por lo que esta decisión debe apoyarse en la reforma de quince de noviembre de dos mil veinticuatro a los artículos 4 y 21 constitucionales, en la que se estableció que toda persona tiene derecho a vivir a una vida libre de violencias, que el Estado tiene deberes reforzados de protección a las mujeres adolescentes, niñas y niños, y que la seguridad pública es una función del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas.

Coincidió con el parámetro contextual y, respecto del último subapartado, señaló que en el dos mil dieciocho se aprobó una reforma a la legislación penal de Puebla, conocida como “Ley Olimpia”, cuya finalidad fue castigar a los agresores digitales, que exponían la intimidad sexual de las personas, especialmente de niñas y mujeres, a través de los mecanismos tecnológicos que les permitían a los delincuentes replicar imágenes reales o simuladas sin su consentimiento, lo cual constituye un atentado contra la integridad, dignidad, intimidad, libertad y vida privada de las víctimas, a las que se les causa un daño psicológico tanto a ellas como a sus familias, lo que fue replicado en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en el Código Penal Federal y, prácticamente, en la totalidad de las entidades federativas bajo diversas redacciones, modalidades y sanciones, cuyo denominador común es reprimir el grave daño que provoca la ciberviolencia a las personas.

Reflexionó que la llamada inteligencia artificial tiene, como una de sus características, programas para manipular audios e imágenes que, en manos de la delincuencia, abre un nuevo capítulo de violencia digital contra las personas, particularmente a la infancia y a las mujeres. Como Tribunal Constitucional y en observancia a la referida reforma constitucional, esta Suprema Corte está obligada a garantizar deberes reforzados en las medidas legislativas para ampliar la protección de la violencia digital dentro del dinamismo de las nuevas tecnologías, y si la inteligencia artificial ya está al alcance de la mayoría, al menos, se debe reconocer la necesidad de rediseñar o ampliar los tipos penales que sancionarían a quienes hagan mal uso de ella en perjuicio de sectores de alta vulnerabilidad, como siguen siendo la infancia y las mujeres. Destacó la exposición de motivos de la Presidenta de la República a la reciente reforma constitucional en materia de igualdad sustantiva, en el sentido de que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es fundamental, ya que busca garantizar vivir sin agresiones simbólicas, psicoemocionales, patrimoniales, económicas, vicaria, física, obstétrica, reproductiva, digital, sexual o feminicida, tanto en el ámbito privado como en el ámbito público, y está orientado a prevenir, proteger, sancionar y erradicar todas las formas de violencia de género y a promover el ejercicio de los derechos, atendiendo a la igualdad sustantiva.

Compartió, en este contexto, la validez de la porción normativa “a quien haciendo uso de la inteligencia artificial”,

ya que, al sancionar penalmente a quien manipule imágenes, audios o vídeos de contenido íntimo sexual de una persona para crear hechos falsos con apariencia real mediante esa herramienta, con el propósito de difundirlo sin el consentimiento expreso de la persona afectada, contiene la suficiente claridad para saber con exactitud la conducta tipificada como delito con, entre otros, el ánimo de dañar la reputación de las mujeres, lo que se denomina *deep fake*. También compartió el reconocimiento de validez del diverso párrafo sexto porque, al definir a la inteligencia artificial, lejos de generar una lesión al principio de taxatividad, permite evitar lecturas equivocadas, al señalar que consiste en las aplicaciones, programas y tecnología que analice fotografías, audios o vídeos y permiten ajustes automáticos para hacerles alteraciones o modificaciones, con lo cual se impide una aplicación arbitraria de esa norma por parte de las autoridades, además de ser absolutamente coincidente con la obligación de garantizar la protección reforzada a la infancia y a las mujeres, a las que alude dicha reforma constitucional, por lo que agregará estas razones adicionales en su voto a favor del proyecto.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se sumó al sentido del proyecto porque, si bien la definición de inteligencia artificial prevista no tiene todos los elementos contemplados en la literatura y el derecho comparado, no existe una definición unívoca ni universal, pues el concepto es altamente técnico y en constante evolución. Exigir al legislador una definición exacta y precisa de inteligencia artificial no solamente sería

imposible frente a su desarrollo tecnológico, sino que limitaría su libertad configurativa, particularmente frente a los riesgos emergentes en el contexto local.

Señaló que la inteligencia artificial ha sido utilizada como herramienta para facilitar la violencia de género, según datos del reporte de dos mil veintitrés de la UNESCO, el cual incluye la creación de material pornográfico a través de las *deep fakes* o ultra falsificaciones, es decir, la alteración de fotografías o vídeos mediante el uso de esta tecnología para hacerlas parecer reales, afectando principalmente a las niñas y mujeres, cuyas fotos son usadas para generar este contenido, así como el informe de dos mil veinticuatro sobre violencia contra las mujeres y las niñas facilitada por la tecnología, del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, en el que se reconoció que esta tecnología ha intensificado las extorsiones, pues los perpetradores amenazan con difundir imágenes falsas, infringiéndose un grave daño y causándose traumas psicológicos, daños a la reputación, aislamiento social o, incluso, perjuicios económicos. En estas circunstancias, proteger a las niñas y mujeres de la violencia facilitada por las nuevas tecnologías es de vital importancia a través de la regulación que limite el uso de la inteligencia artificial para estos fines.

Aclaró que esta urgencia no implica que el legislador esté exento de cumplir, entre otras obligaciones, el principio de taxatividad, pero coincidió en que, en el caso concreto, la definición aportada permite a los gobernados saber con

suficiente claridad la conducta prohibida, a saber, la manipulación del contenido audiovisual por medio de aplicaciones, programas o tecnologías que ofrezcan ajustes automáticos con el propósito de exponerlo, distribuirlo, difundirlo, exhibirlo, reproducirlo, transmitirlo, comercializarlo, ofertarlo, intercambiarlo y compartirlo, por lo que agregará estas consideraciones adicionales.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que la accionante, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuestionó la definición, en las normas reclamadas, de la inteligencia artificial, con lo cual coincidió, pero únicamente en la porción normativa “a quien haciendo uso de la Inteligencia Artificial” porque, en el precepto de mérito, se incorpora como un medio comisivo en la configuración del tipo penal.

Indicó que, independientemente de la deferencia hacia la razón del legislador para tipificar de esta forma la conducta delictiva, según apunta el proyecto, la inclusión de esta porción en la redacción del artículo de mérito podría suprimirse y, con ello, coincidir con su intención fundamental, a saber, inhibir este tipo de conductas verdaderamente dañinas en las personas.

Agregó que esa porción presenta ambigüedad en cuanto al medio comisivo, pues da lugar a interpretaciones muy variadas y, con ello, se afecta la taxatividad.

Con esa salvedad, se manifestó de acuerdo con el proyecto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández coincidió con el proyecto modificado, pero separándose de sus párrafos 74, 77, 78, 83, 99, 100 y 101, al no compartir la referencia al injusto penal como un sinónimo de tipo penal, que se afirme que uno de los elementos objetivos del tipo penal es la lesión o puesta en peligro al bien jurídico tutelado y que la realización de la conducta típica se traduce en la lesión o puesta en peligro del bien jurídico tutelado, puesto que consideró que el injusto penal se conforma por una conducta típica y antijurídica, y la lesión o puesta en peligro del bien jurídico es un análisis que corresponde a la antijuricidad, máxime que aluden a una situación hipotética no acontecida en el caso. Asimismo, refirió que el principio de taxatividad no tiene que estar dirigido a un concepto técnico especializado, sino que sea comprensible para todas las personas. Finalmente, anunció un voto concurrente para separarse de los párrafos indicados.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado VII, relativo al estudio de fondo, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 74,

77, 78, 83, 99, 100 y 101, respecto de reconocer la validez del artículo 185 Bis C, párrafo quinto, en su porción normativa ‘a quien haciendo uso de la Inteligencia Artificial’, del Código Penal para el Estado de Sinaloa. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 74, 77, 78, 83, 89 y 101, respecto de reconocer la validez del artículo 185 Bis C, párrafo sexto, del Código Penal para el Estado de Sinaloa. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos precisó que no hubo cambios en los puntos resolutivos que regirán el presente asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

II. 509/2023

Controversia constitucional 509/2023, promovida por la Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 34, 35 y transitorio octavo del Decreto por el que se abroga la Ley de Mejora Regulatoria de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 7 de diciembre de 2017 y se expide la Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México y el Aviso por el que se da a conocer a los sujetos obligados de la Ciudad de México el calendario de capacitación para la carga de sus regulaciones que integran su marco normativo vigente, en la plataforma del Registro de Regulaciones de la Ciudad de México, publicados en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil diecinueve y el veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, respectivamente. En el proyecto formulado por el señor

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 34, 35 y octavo transitorio del Decreto por el que se abroga la Ley de Mejora Regulatoria de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el 7 de diciembre de 2017 y se expide la Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México, publicado el 30 de diciembre de 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como del Aviso por el que se da a conocer a los sujetos obligados de la Ciudad de México el calendario de capacitación para la carga de sus regulaciones que integran su marco normativo vigente, en la plataforma del Registro de Regulaciones de la Ciudad de México, publicado el 28 de septiembre de 2023 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México”*.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno a los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández discordó de no tener por impugnados los artículos 3, en diversas fracciones, 36 y 38 de la ley en cuestión bajo la consideración de que no se expresaron conceptos de invalidez en su contra,

ya que fueron señalados expresamente, por lo que formulará voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El proyecto propone: 1) declarar infundada la hecha valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales en el sentido de que la alcaldía actora carece de interés legítimo porque sus conceptos de invalidez versan sobre posibles violaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México y a diversas disposiciones secundarias en materia de gestión de datos; ello, en razón de que, como se sostuvo en la controversia constitucional 206/2017, resulta imprescindible que, con la emisión de la norma o acto que se impugna, exista para el órgano accionante, cuando menos, un principio de afectación, 2) declarar infundada la esgrimida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales en cuanto a que la

demanda se presentó extemporáneamente; ello, en atención a lo considerado en el apartado de oportunidad y 3) declarar infundada la apuntada por el Poder Ejecutivo local por lo que ve a que la alcaldía actora debió agotar el medio de defensa establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México; ello, en tanto que es criterio de este Tribunal Pleno que, cuando se invoquen violaciones directas a la Constitución General, puede resolverlas esta Suprema Corte a pesar de que existan otros medios de defensa locales.

La señora Ministra Ortiz Ahlf valoró que, teniendo especial consideración la peculiar integración de la esfera constitucional de competencias de las alcaldías de la Ciudad de México, el estudio sobre la actualización del interés legítimo para promover esta controversia constitucional debe atender al análisis de las particularidades de cada caso y, a partir de ellas, determinar si se persigue la tutela de sus facultades constitucionales o legales.

Recordó que, como votó en la Primera Sala al resolver el recurso de reclamación 411/2023, en el que se impugnó la admisión de la presente controversia constitucional, consideró fundada la causa de improcedencia analizada en el numeral 1) porque la alcaldía actora carece de interés legítimo, ya que no plantea la vulneración de una atribución constitucional que le corresponda de manera exclusiva. Asimismo, también se apartó del numeral 3), relativo a la falta de agotamiento de la instancia local prevista para la solución del conflicto, pues su respuesta descansa sobre la base de que la alcaldía sí

cuestionó la vulneración de sus facultades constitucionales exclusivas, lo que no compartió. Por tanto, su voto será por el sobreseimiento de la presente controversia por esas razones.

La señora Ministra Esquivel Mossa no compartió que la alcaldía accionante tenga interés legítimo para impugnar las normas generales reclamadas, al no sustentar su demanda en una violación a una competencia directamente reconocida en el Texto Fundamental, sino, en todo caso, indirectas del orden local, esto es, si bien alega infracciones a los artículos 122, párrafo primero, apartado A, base VI, inciso c), 25 y 73, fracción XXIX-Y, de la Constitución y transitorio décimo séptimo de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, ninguno de ellos establecen, expresamente, alguna atribución exclusiva a favor de las alcaldías de la Ciudad de México, por lo que debe declararse fundada dicha causa de improcedencia y sobreseerse en la presente controversia constitucional, como ha sostenido en precedentes similares de la Segunda Sala.

El señor Ministro Laynez Potisek respaldó la propuesta de legitimación de la alcaldía actora porque, como ha determinado este Tribunal Pleno en precedentes, existe una afectación directa a una competencia prevista en el artículo transitorio décimo de la indicada reforma constitucional, que transformó a estos órganos político-administrativos de delegaciones a alcaldías, tomando en cuenta lo indicado en la exposición de motivos respectiva, so pena, de vaciar de contenido esas competencias, además de que, de

considerarse lo contrario, implicaría una decisión totalmente regresiva, en el sentido de que se les reconocía su legitimación como delegaciones, de acuerdo con la doctrina desarrollada por este Tribunal Pleno, pero ya no como alcaldías, siendo que dicha reforma fue, precisamente, para fortalecerlas como nivel de gobierno.

Aclaró que un aspecto es la legitimación de las alcaldías para promover la controversia constitucional y otro es analizar si, en el fondo, efectivamente una de sus competencias fue o no invadida.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VII, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 34, 35 y transitorio octavo del Decreto por el que se abroga la Ley de Mejora Regulatoria de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 7 de diciembre de 2017 y se expide la Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México, así como la del Aviso por el que se da a conocer

a los sujetos obligados de la Ciudad de México el calendario de capacitación para la carga de sus regulaciones que integran su marco normativo vigente, en la plataforma del Registro de Regulaciones de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil diecinueve y el veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, respectivamente.

En primer lugar, se desarrolla el parámetro de regularidad de la reforma constitucional en materia de mejora regulatoria, en la cual se adicionó, en el último párrafo del artículo 25 de la Constitución, el deber de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para las autoridades de todos los órdenes de gobierno. Asimismo, se retoma lo establecido por esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 282/2019, en cuanto al ámbito de competencia constitucional que corresponde a las alcaldías capitalinas. En particular, resulta relevante el reconocimiento de que, de acuerdo con los artículos 122, apartado A, base VI, constitucional y transitorio décimo séptimo del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero del dos mil dieciséis, las alcaldías deben contar con, al menos, las competencias que correspondían a las delegaciones del entonces Distrito Federal.

Posteriormente, se estudia la constitucionalidad del aviso y de las normas impugnadas. Estas establecen el registro de regulaciones de la Ciudad de México. Es una herramienta tecnológica a cargo de la Secretaría de la

Contraloría General e implementada por la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México, cuyo objeto es contener todas las regulaciones vigentes de la ciudad; asimismo, ordena a las alcaldías cargar las regulaciones que apliquen y mantenerlas actualizadas, así como asistir a una capacitación con la agencia para tales efectos. En el caso concreto, la Alcaldía Benito Juárez argumentó que se invaden sus facultades de proponer, formular y ejecutar las medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa, así como de ejecutar todos los programas de simplificación administrativa, modernización y de mejora de atención al público, que se encuentran previstas en las fracciones XLVI y LXVII del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal, ya abrogada; sin embargo, el proyecto observa que las atribuciones de dicha Secretaría y Agencia son distintas a las facultades constitucionales de la alcaldía actora, por lo que la invasión alegada resulta infundada.

Por otra parte, la alcaldía actora argumenta que las normas de avisos impugnados invaden sus facultades previstas en el artículo 25 constitucional, alusivas a implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites y servicios. El proyecto observa que, aunque es cierto que la creación del registro de regulación conlleva la implementación de una política de mejora regulatoria, la competencia constitucional referida es concurrente para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo a las

autoridades de la Ciudad de México, y se observa que la creación del registro de regulaciones locales es compatible con el modelo previsto en la ley general. Además, la Secretaría de la Contraloría General, como integrante del Consejo de Mejora Regulatoria y la Agencia Digital, en su calidad de unidad de mejora regulatoria, ambas en la Ciudad de México, actúan en el ámbito de sus respectivas competencias y no impiden que las autoridades municipales de mejora regulatoria actúen dentro del suyo. Entonces, la invasión alegada también resulta infundada.

Finalmente, la alcaldía actora también argumenta que se invaden las competencias de su titular de dirigir la administración pública en materia de gobierno electrónico y de política de datos abiertos, previstas en forma exclusiva por la Constitución Local y la Ley Orgánica de la Ciudad de México. No le asiste la razón porque no se observa que la creación y administración del registro sustituya al titular en el ejercicio de dichas facultades. La medida bajo estudio no tiene por objeto incidir en los mecanismos de simplificación y gobierno electrónico de los servicios que presta dicha alcaldía ni ninguna otra función que tenga a su cargo, por lo que resulta incorrecto sostener que dicho instrumento invada su competencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández coincidió con el sentido del proyecto, pero se apartó de algunas consideraciones, como votó en la controversia constitucional 230/2021, ya que el parámetro para analizar si se invade la

competencia de las alcaldías en una controversia constitucional no puede partir de la legislación secundaria, en general, sino analizar las funciones que antes se preveían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal para las delegaciones, en términos del artículo transitorio décimo séptimo del decreto de la reforma constitucional en materia de la Ciudad de México, ya que únicamente estas deben entenderse establecidas en la Constitución a favor de las alcaldías, como facultades mínimas.

Agregó que la posibilidad de emplear la legislación secundaria para definir la competencia que constitucionalmente se reservó a las alcaldías deriva de la constitucionalización de las funciones que antes se preveían para las delegaciones, las cuales están comprendidas únicamente en la citada ley orgánica, no así en otras leyes secundarias, por lo que cualquier otra facultad no prevista en ella no puede formar parte del parámetro de regularidad constitucional.

En el caso, no advirtió que las alcaldías tengan la facultad constitucional exclusiva de implementar una herramienta tecnológica para cargar todas sus regulaciones e incorporarlas; por el contrario, se aprecia que les corresponde únicamente proponer, formular y ejecutar mecanismos para lograr la simplificación administrativa, modernización, simplificación y desregulación para facilitar la difusión de la información relativa. Además, el artículo 25 constitucional

únicamente les otorga una facultad para implementar, en el ámbito de sus competencias, las políticas en materia de mejoras regulatorias, por lo que, si las normas y el aviso impugnados diseñan una política en la materia al crear, precisamente, un registro de regulaciones local en términos de este precepto constitucional, no le correspondía a la alcaldía accionante y, por ende, no implica ninguna invasión de competencias en ese sentido.

Anunció un voto concurrente y se separó de los párrafos del 124 al 127, en los que se examina la invasión de facultades no previstas en el catálogo mínimo referido.

La señora Ministra Ríos Farjat sugirió reforzar el proyecto, para despejar cualquier duda sobre la procedencia del estudio de fondo y la metodología, reseñando los precedentes en el texto de la propuesta, no solamente en las notas al pie.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá modificó el proyecto con la sugerencia realizada.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 34, 35 y transitorio octavo del Decreto por el que se abroga la Ley de Mejora Regulatoria de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 7 de diciembre de 2017 y se expide la Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México y del Aviso por el que se da a

conocer a los sujetos obligados de la Ciudad de México el calendario de capacitación para la carga de sus regulaciones que integran su marco normativo vigente, en la plataforma del Registro de Regulaciones de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil diecinueve y el veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, respectivamente, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos del 124 al 127. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y por la improcedencia. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos precisó que no hubo cambios en los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutiveos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 34, 35 y transitorio octavo del Decreto por el que se abroga la Ley de Mejora Regulatoria de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 7 de diciembre de 2017 y se expide la Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México y del Aviso por el que se da a conocer a los sujetos obligados de la Ciudad de México el calendario de capacitación para la carga de sus regulaciones que integran su marco normativo vigente, en la plataforma del Registro de Regulaciones de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil diecinueve y el veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, respectivamente.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

III. 41/2024

Contradicción de criterios 41/2024, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, al resolver, respectivamente, el amparo directo en revisión 2170/2022 y la contradicción de tesis 130/2004. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno. TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo”*. La tesis referida en el punto resolutivo segundo tiene por rubro: *“PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA FINCAR RESPONSABILIDADES. SU INTERRUPCIÓN IMPLICA DETENER LA CONTINUIDAD DE SU CÓMPUTO Y CONSERVAR EL TIEMPO QUE HA TRANSCURRIDO PARA QUE, EVENTUALMENTE, SE REANUDE POR EL LAPSO REMANENTE”*.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios denunciados, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción.

Narró que la Primera Sala resolvió, en el amparo en revisión 2170/2022, que la interrupción del plazo de prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades no puede tener como efecto que comience a correr un nuevo plazo, sino que debe iniciar y concluir en el plazo perentorio de cinco años que prevé la ley, mientras que la Segunda Sala, en la contradicción de criterios 130/2004, sostuvo que la interrupción de la prescripción implica dejar de lado el tiempo transcurrido hasta ese momento y que comience nuevamente.

El proyecto propone determinar que existe la contradicción de criterios denunciada y que la problemática a resolver por este Tribunal Pleno consiste en determinar cuál es el efecto que produce la interrupción del plazo de prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades, esto es, si una vez que se detiene la continuidad de dicho plazo se debe prescindir del tiempo transcurrido para que vuelva a contarse desde el inicio, o bien, se debe considerar el tiempo acontecido para que, posteriormente, continúe por el restante.

Agregó que no es obstáculo para lo anterior que las Salas analizaron legislaciones y procedimientos distintos, pues la existencia de la contradicción no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, aunado a que las normas analizadas son esencialmente similares en la

previsión de las reglas generales de prescripción. Tampoco es impedimento que una de las leyes involucradas haya sido abrogada, toda vez que los procedimientos administrativos iniciados durante su vigencia se han seguido tramitando y concluirán conforme a las disposiciones establecidas.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se expresó a favor de la existencia de la contradicción de criterios.

Apuntó que la Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, vigente en dos mil nueve, a partir de que la parte quejosa consideraba que transgredía el principio de seguridad jurídica por no regular el momento de inicio y conclusión del procedimiento de responsabilidad resarcitoria y se determinó que, del análisis sistemático de dicha ley, el procedimiento debía iniciar y terminar en el plazo de cinco años previsto para la prescripción, además de que su interrupción no tenía como efecto que se reiniciara porque, de considerarse así, impactaría negativamente en el principio de seguridad jurídica. En cambio, el asunto de la Segunda Sala derivó de la discrepancia entre dos tribunales sobre el momento en el cual se reinicia el plazo de prescripción cuando se interrumpe, y se determinó que, de los artículos del 64 al 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se colige que el efecto de la interrupción es que se reinicie el plazo respectivo.

Opinó que, si bien los criterios contendientes derivaron de cuestiones fácticas y sistemas normativos diferentes,

existe el punto de toque respecto del mismo problema jurídico, específicamente, el efecto que produce la interrupción del plazo de prescripción, aunado a que las normas analizadas por cada Sala, aun encontradas en leyes diferentes, son sustancialmente iguales en su redacción.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. El proyecto propone determinar que, en los artículos de las legislaciones analizadas, el legislador estableció de manera muy similar tres elementos fundamentales para las reglas de prescripción de las facultades de las autoridades para fincar responsabilidades resarcitorias o administrativas, primero, un plazo prescriptivo determinado, como autolimitación de la potestad estatal para perseguir y sancionar un comportamiento antijurídico, de cinco años en la ley de fiscalización y uno o tres años en la de responsabilidades, segundo, un parámetro objetivo a partir del cual comienza el cómputo de ese plazo, a saber, a partir del día siguiente a

aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que esta hubiese cesado, si fuere de carácter continuo y, tercero, la posibilidad de que tal plazo pueda interrumpirse.

Distinguió que, en el caso del artículo 73 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la interrupción se contempla al notificarse el inicio del procedimiento, mientras que, en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será al inicio del procedimiento, pero no se desprende cuál es el efecto que produce esa interrupción.

El proyecto propone establecer el criterio en el sentido de que, de conformidad con las principales pautas de este Alto Tribunal respecto del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional y de la interpretación de los elementos de las reglas de prescripción, en general, no se puede dar margen para extender o ampliar una temporalidad perentoria establecida de manera expresa por el autor de la norma, de ahí que debe entenderse que la interrupción no puede tener mayor efecto que el de detener el transcurso del plazo de prescripción sin posibilitar volver a computarse desde el inicio, sino que, eventualmente, se reanude por el lapso remanente.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no coincidió con la conclusión del proyecto porque la prescripción es una figura que opera por el simple transcurso del tiempo, que genera consecuencias distintas para autoridades y gobernados: para

el ente estatal representa una consecuencia negativa, que le impide perpetuar ilimitadamente su facultad sancionadora, y para el gobernado representa un derecho irrenunciable, por el cual adquiere certeza y seguridad jurídica.

Estimó que, desde esa perspectiva, el plazo de prescripción debe basarse en parámetros objetivos, lo que significa que corresponde al legislador federal establecer, de manera precisa, la temporalidad en que puede desplegarse su facultad punitiva, lo que excluye cualquier posibilidad de que la autoridad administrativa determine la forma en que deba administrarse el plazo de prescripción.

Discordó de la afirmación del proyecto en el sentido de que el plazo de prescripción puede verse afectado en su continuidad con motivo de la interrupción que se origina con el inicio del procedimiento administrativo, ya que se deja en manos de la autoridad administrativa el manejo del plazo prescriptivo, cuando esta labor corresponde al legislador federal.

Aclaró que su posición sobre la forma en que opera el plazo de prescripción no es más que la aplicación de la ley, que el plazo fijado en cada legislación es inamovible y que obliga al ente estatal a iniciar y concluir su actividad sancionadora dentro de la temporalidad que el legislador consideró razonable, por lo que no existe certeza jurídica para el gobernado cuando se interpreta que el plazo legal pueda verse afectado en su continuidad en aquellos casos en que la autoridad decide iniciar sus facultades de comprobación.

La señora Ministra Ortiz Ahlf valoró que, si bien comparte la mayoría de las consideraciones del proyecto, difirió de su párrafo 62, el cual indica que el plazo de la prescripción se reanuda cuando se cierra la instrucción del procedimiento, ya que la materia de esta contradicción de criterios es únicamente determinar qué efecto tiene la interrupción del plazo de prescripción, no fijar parámetros específicos sobre el momento en el que la interrupción termine, dado que ello puede depender de la regulación específica de los procedimientos, además de que esa afirmación puede generar que la autoridad, discrecionalmente, determine el momento en el que se cerrará la instrucción, ampliando con ello, indefinidamente, los efectos de la interrupción.

Anunció su voto a favor del proyecto, pero separándose de las consideraciones mencionadas y se reservó un voto aclaratorio.

La señora Ministra Batres Guadarrama observó que el proyecto consiste, sustancialmente, en asumir el criterio de la Primera Sala, con el cual se manifestó en contra.

Estimó que debería prevalecer un criterio distinto a los formulados por ambas Salas, dado que la interrupción de la prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades implica que, a partir de ella, no se puede actualizar la prescripción mientras se encuentra en desarrollo el procedimiento de responsabilidad administrativa.

En primer lugar, se debe entender que, tratándose del procedimiento de responsabilidad, la prescripción es el tiempo que otorga la ley a la autoridad para sancionar las faltas administrativas, por lo que, para que se actualice la prescripción negativa en favor de la persona que, supuestamente, hubiera cometido la falta y se libere de su obligación deben cumplirse dos condiciones indispensables: 1) debe transcurrir el tiempo establecido por la ley para que se actualice y 2) la autoridad debe permanecer inactiva durante ese período. En estos términos, al ejercer sus facultades sancionatorias, a través del procedimiento de responsabilidad administrativa, se incumple uno de los supuestos legales para que se actualice la figura de la prescripción, por eso la ley dispone que el plazo para la prescripción se interrumpe en ese momento, en tanto que el procedimiento administrativo es el mecanismo que tiene la autoridad para imponer la sanción correspondiente.

En segundo lugar, se debe entender que los efectos de interrumpir la prescripción implican que, a partir de ese momento, no se puede actualizar esta figura, en tanto se encuentra en desarrollo el procedimiento de responsabilidad administrativa. El artículo 1175 del Código Civil Federal dispone que el efecto de la interrupción es inutilizar, para la prescripción, todo el tiempo corrido antes de ella, es decir, no se puede contabilizar para que se actualice la prescripción. En este sentido, una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa, no es necesario prever el inicio de un nuevo cómputo del plazo porque la prescripción

es el plazo que tiene la autoridad para imponer las sanciones respectivas y, en ese momento, es claro que la autoridad ya está ejerciendo sus facultades sancionatorias, solamente es cuestión de esperar a que se desahogue el procedimiento. En todo caso, si se deja de actuar en éste, daría lugar a la caducidad de la instancia, con lo cual desaparecería la interrupción del plazo de prescripción que se había generado con el inicio del procedimiento, es decir, el tiempo transcurrido antes del inicio de un procedimiento que ha caducado, y vuelve a ser útil para efecto de que se actualice, en su caso, la prescripción. Además, el hecho de que no se pueda actualizar la prescripción mientras se encuentra en desarrollo el procedimiento de responsabilidad administrativa no supone la modificación injustificada del parámetro temporal de prescripción porque, en todo caso, la autoridad debe iniciar el ejercicio de sus facultades sancionatorias dentro de ese parámetro temporal.

En tercer lugar, se debe considerar que ninguno de los criterios contendientes otorga, realmente, mayor certeza jurídica y ambos comprometen la posibilidad de que el Estado sancione de manera efectiva las faltas administrativas. El criterio de la Primera Sala reduce significativamente el tiempo que tiene la autoridad para imponer sanciones, pues la obliga a iniciar y concluir el procedimiento administrativo dentro del plazo para la prescripción. Por su parte, el criterio de la Segunda Sala impone un nuevo plazo de prescripción a partir de que se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa, hasta por un período igual al original, con

independencia de los términos que supone el propio desahogo del procedimiento de responsabilidad. En todo caso, adoptar cualquiera de ellos tendría el efecto de extender o descontar el plazo para la prescripción.

Propuso establecer el criterio que mejor garantice la seguridad jurídica tanto para la autoridad como para la persona supuestamente infractora, en el sentido de que el procedimiento puede iniciar hasta antes de que concluya el plazo para la prescripción y, una vez dentro del procedimiento administrativo, solamente podría actualizarse la figura de la caducidad.

El señor Ministro Laynez Potisek advirtió que ambas leyes analizadas prevén, una vez iniciadas las facultades sancionatorias, procedimientos totalmente reglados con sus plazos, entre otros aspectos, para el citatorio y celebración de la audiencia con el presunto responsable, la presentación de las pruebas admitidas, la formulación de alegatos y la resolución.

Recordó que, en la Segunda Sala, se han analizado diversos casos en los que, una vez iniciadas esas atribuciones, no existen plazos para resolver, lo cual constituía un problema reiterado para los quejosos, y votó en el sentido de que las disposiciones combatidas eran inconstitucionales.

Distinguió que, en los casos de los criterios contendientes, existe un procedimiento reglado con plazos

definidos para resolver, una vez iniciadas las facultades en tiempo, por lo que, si la autoridad no resuelve en esos plazos, el acto es nulo de acuerdo con la teoría de las nulidades en materia administrativa, y si se retrasa en el tiempo o no se cumplen las formalidades constituyen vicios en el procedimiento, que pudieran hacerse valer en un juicio contencioso administrativo o en amparo directo.

Discordó de las soluciones de ambas Salas. Indicó que, la de la Primera, deja a la autoridad en una imposibilidad de ejercer y cumplir debidamente su cometido, por ejemplo, si ejerce su atribución sancionadora unos días antes del plazo de prescripción, tendría que desahogar el procedimiento en ese tiempo, yendo en contra del propio texto que lo regula, lo cual resultaría imposible.

Observó que el proyecto propone determinar que, una vez iniciadas, en tiempo y forma, las facultades de la autoridad, se detendrá la prescripción, como indica su párrafo 61, y que, eventualmente, la reanudación no extienda el plazo de prescripción. Discordó de esa idea de reanudación porque, una vez iniciado el ejercicio de las facultades, deben agotarse las reglas en sus formalidades y plazos de resolución, contrario a si no estuviera reglado, por lo que no hay manera de que deje de acatarlas, so pena de incurrir en vicios procesales.

Adelantó que, si su voto era requerido para resolver este caso, estaría a favor del proyecto, en el entendido de que la

reanudación del plazo era a partir de que se cerró la instrucción, pero momentáneamente no lo compartiría.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que se debe distinguir entre caducidad y prescripción de facultades. En el caso, no se está hablando de la regulación de la caducidad, pues no fue la materia del legislador en estos casos, sino de la prescripción, la cual no guarda relación con cuándo se inicia el ejercicio de las facultades, sino con el plazo fatal a partir del cual el sujeto del derecho administrativo sancionador tiene certeza y seguridad jurídica.

Cambió su voto para estar de acuerdo con el proyecto, pero apartándose de algunas consideraciones.

La señora Ministra Batres Guadarrama indicó que la caducidad se refiere al momento, no a la posibilidad que agota la autoridad de iniciar su actividad administrativa, sino que es, específicamente, la condición que contiene la ley para que la autoridad pierda ese derecho, pero específicamente para pronunciarse respecto de lo que tiene que calificar, no para iniciar la actividad. La caducidad implica, necesariamente, que ya inició su actividad y que ya hay un procedimiento establecido en ley administrativa.

Señaló que la prescripción tiene relación con el hecho y, por eso, se cuenta a partir de la comisión de una conducta a calificar, a partir del cual se genera un derecho de la autoridad para iniciar su actividad, pero la caducidad implica que ya inició y, más bien, se refiere hasta cuándo puede concluirse.

Por eso, la caducidad siempre se relaciona con el abandono o la interrupción, que se asume es responsabilidad exclusiva de la autoridad para concluir un procedimiento, siendo que el particular tiene un derecho a recibir una determinada resolución en un procedimiento administrativo en plazos determinados.

Ejemplificó que, en el momento en que hay un abandono de la autoridad en un procedimiento administrativo, el término de la caducidad opera como garantía, como indica la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuando dice que la caducidad no producirá, por sí misma, la prescripción de las acciones en particular de la administración pública federal, por lo que los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Concluyó que el plazo de prescripción es la posibilidad de actuación del Estado y el plazo o término de la caducidad es la posibilidad de emitir la resolución correspondiente, por lo que son términos totalmente distintos. Leyó el artículo 60 de la citada ley, el cual indica que, cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio, se entenderán caducados y se procederá al archivo a los treinta días, contados a partir de la expiración del plazo para dictar la resolución.

Apuntó que, de acuerdo con la doctrina, la prescripción se agota en un solo momento, por lo que no puede contabilizarse hasta el inicio de la actividad procesal, interrumpirse y volverse a continuar contabilizando, so pena de que no tenga sentido que los procedimientos

administrativos establezcan plazos para emitir, en su caso, una sanción, siendo más probable una violación al principio de certeza jurídica de la ciudadanía, pues nadie sabría en qué momento se tiene que llevar a cabo cada actuación dentro de dicho procedimiento.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con la señora Ministra Batres Guadarrama en que la prescripción simplemente se agota, en este caso, a los cinco años, y que la caducidad de la instancia es distinta a la caducidad de las facultades, como está previsto tanto en el Código Fiscal de la Federación como en los códigos administrativos.

Reiteró que, en la especie, el legislador no reguló la caducidad, sino la prescripción en un plazo de cinco años, que es terminante, esto es, la autoridad debe ejercer sus facultades dentro de ese plazo para emitir un acto de molestia.

La señora Ministra Ríos Farjat estimó que el proyecto propone una especie de pausa, en el sentido de que las facultades se interrumpen y luego se lleva a cabo el procedimiento, pero cerrada la instrucción se puede reanudar el plazo de prescripción por el tiempo restante.

Estimó interesante la reflexión del señor Ministro Laynez Potisek en cuanto a si, por alguna razón, la autoridad no alcanza a ejercer sus facultades.

Opinó que la postura del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, ponente en la Primera Sala, es que el contribuyente

puede quedar a expensas de la autoridad en cuanto a cuándo finalizará el procedimiento.

Solicitó al Tribunal Pleno la posibilidad de reflexionar este tema delicado para el lunes porque, si bien el proyecto resulta sensato, deja abierta la posibilidad de que el contribuyente quede a expensas de cuándo terminaría la autoridad el procedimiento, respecto de lo cual se podría adicionar un matiz a la propuesta. Personalmente, adelantó que leería esta discusión y los precedentes para abundar en su reflexión.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández concordó en que el tema es muy interesante y no tan fácil de decidir, tan es así que los asuntos de los que proviene este asunto alcanzaron conclusiones distintas, por lo que apoyó la propuesta de la señora Ministra Ríos Farjat y estimó que el señor Ministro ponente Pérez Dayán podría no tener inconveniente en aceptarla.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán aceptó la solicitud, estimando que ello fortalecerá la decisión que se tome.

Advirtió que el párrafo 62 del proyecto ha generado inquietudes, incluso, desde su párrafo 59, por lo que no tendría inconveniente en eliminarlo, al tratarse de cuestiones agregadas.

Coincidió con la señora Ministra Batres Guadarrama y los señores Ministros Laynez Potisek y Gutiérrez Ortiz Mena

en que la gran dificultad de si la caducidad del procedimiento sancionatorio inhibiera, de modo absoluto, la posibilidad de volver a actuar de la autoridad, pues la realidad demuestra que, una vez caducado, la autoridad sigue creyendo tener facultades para volver a actuar, reiniciando a partir de que le caducó el procedimiento. Observó que, para algunos, en el momento en que caducó el procedimiento se reanuda el término prescriptivo. También coincidió en las profundas diferencias entre la prescripción y la caducidad, pero el legislador no ha sido consistente, lo que ya se advertía en la práctica en los Tribunales Colegiados de Circuito desde los años noventa, aunque el problema no es literal, sino de seguridad jurídica.

Adelantó que reflexionará sobre la pertinencia de mantener en el proyecto sus párrafos 59, 60 y 61.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció que, suprimidos esos párrafos, su voto sería a favor del proyecto en sus términos, sin voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández prorrogó la discusión del asunto para una sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y cuatro minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el lunes veinticuatro de febrero del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

