

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019.
QUEJOSOS Y RECURRENTES: GLEIBER
JOSÉ DE FARIA, ODEBRECHT
INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN
INTERNACIONAL DE MÉXICO, SOCIEDAD
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE Y
CONSTRUCTORA NORBERTO
ODEBRECHT, SOCIEDAD ANÓNIMA.

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO.
COLABORÓ: MARCO ANTONIO VALENCIA ALVARADO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de mayo de dos mil veinte.

V I S T O S; y
R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Por escrito presentado el veintisiete de abril de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Gleiber José de Faria, por propio derecho, promovió juicio de amparo en el que señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

“(…)

I.- AUTORIDADES RESPONSABLES.

- A. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.***
- B. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.***
- C. La Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.***
- D. El Titular del Área de Responsabilidades de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos en Pemex Transformación Industrial (en adelante “Titular del Área de Responsabilidades”).***
- E. La Administración Regional de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria.***

II.- ACTOS RECLAMADOS.

- A. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, reclamo:***

1. La expedición y promulgación del artículo 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada el 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

2. La expedición y promulgación del artículo 9º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el 04 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, como sistema normativo para la ejecución de actos administrativos.

B. De la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, reclamo:

1. La discusión, aprobación y expedición del artículo 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada el 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

2. La discusión, aprobación y expedición del artículo 9º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el 04 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, como sistema normativo para la ejecución de actos administrativos.

C. De la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, reclamo:

1. La discusión, aprobación y expedición del artículo 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada el 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

2. La discusión, aprobación y expedición del artículo 9º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el 04 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, como sistema normativo para la ejecución de actos administrativos.

D. Del Titular del Área de Responsabilidades, reclamo:

1. La resolución definitiva, de fecha 16 de abril de 2018, contenida en el oficio UR-DPTI-AR-147/2018, que resuelve el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Gleiber José de Faria bajo el número de expediente PTRI-S-003/2017 (ahora PTRI-S-001/2017 y sus acumulados PTRI-S-003/2017 y PTRI-S-004/2017).

Dicha resolución se controvierte por constituir el primer acto de aplicación, en mi perjuicio, de los artículos 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

E. De la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, reclamo:

1. La ejecución de la resolución definitiva, de fecha 16 de abril de 2018, contenida en el oficio UR-DPTI-AR-147/2018, que resuelve el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Gleiber José de Faria bajo el número de expediente PTRI-S-003/2017 (ahora PTRI-S-001/2017 y sus acumulados PTRI-S-003/2017 y PTRI-S-004/2017), en específico su Resolutivo Cuarto. Dicho acto resolución (sic) se controvierte por constituir el primer acto de aplicación, en mi perjuicio, de los artículos 27 de

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

SEGUNDO. Por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular mediante proveído de dos de mayo de dos mil dieciocho, la registró con el número 526/2018, y previo requerimiento, la admitió a trámite.

Posteriormente, mediante escrito presentado el nueve de mayo de dos mil dieciocho, el quejoso amplió su demanda en contra del Secretario de la Función Pública, de quien reclamó el artículo Primero del *“Acuerdo por el que se otorgan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”*. Asimismo, añadió como acto reclamado el artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de julio de dos mil doce.

Mediante proveído de once de mayo de dos mil dieciocho, se admitió a trámite la ampliación de demanda formulada y se requirieron los informes justificados a las autoridades correspondientes.

TERCERO. Por escrito presentado el nueve de mayo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado legal João Henrique Andrade Araujo Horst, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y actos siguientes:

“(…”

I.- AUTORIDAD RESPONSABLES.

A. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

B. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

C. La Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

D. El Secretario de la Función Pública.

E. El Titular del Área de Responsabilidades de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos en Pemex Transformación Industrial (en adelante “Titular del Área de Responsabilidades”).

F. La Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria.

II.- ACTOS RECLAMADOS.

A. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y del H. Congreso de la Unión, a través de sus dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, reclamo:

1. Los artículos 8º fracción IV y 27, párrafo primero, fracción II y párrafos segundo, cuarto, quinto y sexto, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada el día 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación (en adelante “Norma Reclamada”); particularmente las porciones normativas que establecen: (transcribe).

2. Los artículos 9º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el día 04 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada el día 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, como sistema normativo para la ejecución de actos administrativos (en adelante el “Sistema Normativo”).

B. Del Secretario de la Función Pública reclamo:

1. El artículo PRIMERO del “ACUERDO por el que se delegan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de julio de 2015 (en adelante “Acuerdo Delegatorio”).

C. Del Titular del Área de Responsabilidades, reclamo:

1. La resolución definitiva, de fecha 16 de abril de 2018, contenida en el oficio UR-DPTI-AR-147/2018, que resuelve el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, S.A. de C.V., bajo el número de expediente PTRI-S-001/2017 (ahora PTRI-S-001/2017 y sus acumulados PTRI-S-003-2017 y PTRI-S-004/2017) como resolución definitiva dictada en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y primer acto de aplicación en perjuicio de mi representada de la Norma Reclamada, del Sistema Normativo y del Acuerdo Delegatorio.

D. De la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, reclamo:

1. Los actos de ejecución de la resolución definitiva, de fecha 16 de abril de 2018, contenida en el oficio UR-DPTI-AR-147/2018, que resuelve el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, S.A. de C.V. bajo el número de expediente PTRI-S-001/2017 (ahora PTRI-S-001/2017 y sus acumulados PTRI-S-003/2017 y PTRI-S-004/2017).”

CUARTO. Mediante proveído de once de mayo de dos mil dieciocho, el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

Ciudad de México, registró y admitió a trámite la demanda de amparo con el número de expediente 569/2018.

QUINTO. Mediante escrito presentado el nueve de mayo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Constructora Norberto Odebrecht, Sociedad Anónima, por conducto de su apoderado legal, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y actos siguientes:

“(…)

I.- AUTORIDAD RESPONSABLES.

- A. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.***
- B. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.***
- C. La Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.***
- D. El Secretario de la Función Pública.***
- E. El Titular del Área de Responsabilidades de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos en Pemex Transformación Industrial (en adelante “Titular del Área de Responsabilidades”).***
- F. La Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria.***

II.- ACTOS RECLAMADOS.

A. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y del H. Congreso de la Unión, a través de sus dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, reclamo:

1. Los artículos 8º fracción IV y 27, párrafo primero, fracción II y párrafos segundo, cuarto, quinto y sexto, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada el día 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación (en adelante “Norma Reclamada”); particularmente las porciones normativas que establecen: (transcribe).

2. Los artículos 9º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el día 04 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicada el día 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, como sistema normativo para la ejecución de actos administrativos (en adelante el “Sistema Normativo”).

B. Del Secretario de la Función Pública reclamo:

1. El artículo PRIMERO del “ACUERDO por el que se delegan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de julio de 2015 (en adelante “Acuerdo Delegatorio”).

C. Del Titular del Área de Responsabilidades, reclamo:

1. La resolución definitiva, de fecha 16 de abril de 2018, contenida en el oficio UR-DPTI-AR-147/2018, que resuelve el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Constructora Norberto Odebrecht, S.A. bajo el número de expediente PTRI-S-004/2017 (ahora PTRI-S-001/2017 y sus acumulados PTRI-S-003-2017 y PTRI-S-004/2017)) como resolución definitiva dictada en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y primer acto de aplicación en perjuicio de mi representada de la Norma Reclamada, del Sistema Normativo y del Acuerdo Delegatorio.

D. De la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, reclamo:

1. Los actos de ejecución de la resolución definitiva, de fecha 16 de abril de 2018, contenida en el oficio UR-DPTI-AR-147/2018, que resuelve el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Constructora Norberto Odebrecht, S.A. bajo el número de expediente PTRI-S-004/2017 (ahora PTRI-S-001/2017 y sus acumulados PTRI-S-003-2017 y PTRI-S-004/2017)."

SEXTO. Mediante proveído de once de mayo de dos mil dieciocho, el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, registró y admitió a trámite la demanda de amparo con el número de expediente 571/2018.

SÉPTIMO. Por acuerdos de treinta de mayo de dos mil dieciocho, dictados en los juicios de amparo 569/2018 y 571/2018, el Juez del conocimiento ordenó acumular dichos juicios al diverso 526/2018. Asimismo, en auto de quince de junio de la referida anualidad, dictado en el juicio de garantías 526/2018, se ordenó la concentración de los juicios de amparo antes referidos.

OCTAVO. Seguidos los trámites de ley, el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, el Juez del conocimiento celebró la audiencia constitucional y la Juez Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región Especializado en Materia de Extinción de Dominio con Jurisdicción en la República Mexicana y residencia en la Ciudad de México –en auxilio del primero– dictó sentencia en la que resolvió lo siguiente.

"Único. Se sobresee en el juicio de amparo 526/2018-III y sus acumulados 569/2018-I y 571/2018-III, promovidos por Gleiber José de Faria, Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, sociedad anónima de capital variable y Constructora Norberto Odebrecht, sociedad anónima contra los actos y

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

autoridades precisados en el considerando segundo de esta sentencia...”

NOVENO. Inconformes, los quejosos interpusieron recurso de revisión, del que correspondió conocer al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que por acuerdo de diez de mayo de dos mil diecinueve, lo registró y admitió como RA. 200/2019.

Por su parte, el veinte de mayo de dos mil diecinueve el Titular del Área de Responsabilidades de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos, en Pemex Transformación Industrial, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado presentó revisión adhesiva.

Asimismo, mediante oficio recibido por el Tribunal Colegiado de Circuito referido, el veintidós de mayo siguiente, el Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción formuló opinión ministerial en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.

DÉCIMO. En sesión de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento emitió resolución, en la que determinó lo siguiente.

“PRIMERO.- En la materia competencia de este Tribunal Colegiado, se MODIFICA la resolución recurrida de veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, dictada por la Juez Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, Especializado en Materia de Extinción de Dominio, con jurisdicción en la República Mexicana y residencia en la Ciudad de México, en el expediente identificado con el número auxiliar 82/2019, correspondiente los juicios de amparo indirecto 526/2018-III y sus acumulados 569/2018-I y 571/2018-III, del índice del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

SEGUNDO.- Se sobresee en el juicio de amparo por lo que hace a la quejosa Constructora Norberto Odebrecht, Sociedad Anónima, por lo que hace al artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TERCERO.- Se deja a salvo la jurisdicción originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que emita la resolución que en derecho corresponda respecto del presente recurso de revisión.”

DÉCIMO PRIMERO. Por auto de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el registro del asunto bajo el expediente 970/2019; asumió la competencia originaria de este Alto Tribunal; admitió a trámite el recurso de revisión así como su adhesión; turnó el asunto para su estudio al Ministro José Fernando Franco González Salas y lo radicó en la Segunda Sala por corresponder a su especialidad.

DÉCIMO SEGUNDO. En auto de veintiocho de enero de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Segunda Sala avocó el asunto al conocimiento del asunto y lo remitió al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto correspondiente.

DÉCIMO TERCERO. El proyecto de sentencia del presente asunto se publicó de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, párrafo segundo y 184, de la Ley de Amparo; y,

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

PRIMERO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión¹.

SEGUNDO. El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al emitir la resolución del amparo en revisión 200/2019 analizó la oportunidad, tanto en el recurso de revisión principal, como en el adhesivo; por tanto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ocupará de ello.

Asimismo, la legitimación de los recurrentes principales fue reconocida por el tribunal colegiado oficiante mediante proveído de diez

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83, de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; punto Segundo, fracción III y Tercero, del Acuerdo General 5/2013; toda vez que se recurre una sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto en el que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 8, fracción IV y 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, así como 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sobre los que se determinó asumir la competencia originaria de este Alto Tribunal, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

de mayo de dos mil diecinueve. Por su parte, la legitimación del recurrente adhesivo fue reconocida en acuerdo de veintidós siguiente.

TERCERO. Previo al examen de los agravios, es necesario destacar los siguientes antecedentes del asunto.

1. Mediante oficio UR-DPTI-AQDI-753-2017, de nueve de junio de dos mil diecisiete, el Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos hizo del conocimiento del Área de Responsabilidades de esa misma Delegación, que en términos de la investigación realizada en el expediente administrativo 2017/PTI/DE109, se desprenden actos cometidos por las empresa Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, Sociedad Anónima de Capital Variable y su director de administración y finanzas Gleiber José de Faria, así como de la diversa empresa Constructora Norberto Odebrecht, Sociedad Anónima, que podían actualizar el supuesto previsto en el artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

2. El asunto fue registrado en el Sistema de Procedimientos Administrativos de Sanción a Proveedores y Contratistas bajos los números de expediente PTRI-S-001/2017, PTRI-S-003/2017, PTRI-S-004/2017 (en el orden mencionado anteriormente) y radicado mediante acuerdos de doce de junio de dos mil diecisiete.

3. Una vez que fueron sustanciados los procedimientos respectivos, el dieciséis de abril de dos mil dieciocho el Titular del Área de Responsabilidades de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades en Petróleos Mexicanos dictó resolución, que concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

***“PRIMERO.- La empresa ODEBRECHT INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO, S.A. DE C.V., se ubicó en el supuesto del artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, atento a los razonamientos vertidos en la presente resolución, motivo por el cual se le impone:
Multa de \$543'488,615.90 (Quinientos cuarenta y tres millones cuatrocientos ochenta y ocho mil seiscientos quince pesos 90/100***

M.N.), que deberá pagarse al Servicio de Administración Tributaria.

Inhabilitación por un plazo de dos (2) años, seis (6) meses, para participar en licitaciones públicas de carácter federal, contados a partir del día siguiente a la fecha en que esta autoridad la haga del conocimiento mediante la publicación de la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación

En los términos precisados en el Considerando Octavo de la presente resolución.

SEGUNDO.- GLEIBER JOSÉ DE FARIA se ubicó en el supuesto del artículo 8, fracción IV de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, atento a los razonamientos vertidos en la presente resolución, motivo por el cual se le impone:

Multa de \$1'262,222.60 (un millón doscientos sesenta y dos mil doscientos veintidós pesos 60/100 M.N.), que deberá pagarse al Servicio de Administración Tributaria.

Inhabilitación por un plazo de dos (dos) años, tres (3) meses y doce (12) días, para participar en licitaciones públicas de carácter federal, contados a partir del día siguiente a la fecha en que esta autoridad la haga del conocimiento mediante la publicación de la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación

En los términos precisados en el Considerando Quinto de la presente resolución.

“TERCERO.- La empresa CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT, S.A., se ubicó en el supuesto del artículo 8, fracción IV de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, atento a los razonamientos vertidos en la presente resolución, motivo por el cual se le impone:

Multa de \$543'488,615.90 (Quinientos cuarenta y tres millones cuatrocientos ochenta y ocho mil seiscientos quince pesos 90/100 M.N.), que deberá pagarse al Servicio de Administración Tributaria.

Inhabilitación por un plazo de dos (dos) años, seis (6) meses, para participar en licitaciones públicas de carácter federal, contados a partir del día siguiente a la fecha en que esta autoridad la haga del conocimiento mediante la publicación de la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación

En los términos precisados en el Considerando Octavo de la presente resolución.”

4. Inconformes con la anterior determinación, los sancionados promovieron juicios de amparo indirecto, los cuales fueron admitidos y tramitados por el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, bajos los números de expedientes 526/2018, 571/2018 y 569/2018.

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

Los quejosos, en sus conceptos de violación, alegaron esencialmente lo siguiente:

Primero. El artículo 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas es inconstitucional porque contraviene el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 22 constitucional, al establecer un régimen desproporcional por cuanto hace a la naturaleza de la pena.

El artículo impugnado es inconstitucional en tanto que establece como únicas sanciones la multa económica y la inhabilitación para participar en contrataciones públicas de carácter federal por la comisión de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

El Juez Constitucional, al examinar la validez de las leyes punitivas, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la naturaleza de la pena, su cuantía y la gravedad del ilícito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación la resocialización del sentenciado.

El artículo 28 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas dispone que para la imposición de sanciones administrativas, la autoridad competente tomará en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias económicas del infractor, los antecedentes del infractor, el grado de participación, los medios de ejecución, la reincidencia en la comisión de infracciones, el monto del beneficio, lucro o daño; sin embargo, lo cierto es que con independencia de la conducta típica que se actualice, al infractor se le aplicará una pena y una inhabilitación para participar en contrataciones públicas de carácter federal.

El legislador ordinario a través de la norma reclamada, sin que verdaderamente atienda a la conducta típica que se actualice, sanciona la totalidad del catálogo de infracciones con multa e inhabilitación para participar en contrataciones públicas de carácter federal, cuestión que genera una desproporcionalidad en la pena.

La norma impugnada no guarda una escala de penas, a fin de que, atendiendo a la conducta desplegada y el bien jurídico tutelado, la autoridad competente imponga un tipo de sanción correspondiente, pues sin importar la conducta desplegada siempre se impondrá el mismo tipo de sanción, lo que es desproporcionado.

Segundo. Los artículos 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son inconstitucionales por violar el derecho a la tutela judicial efectiva y su variante relativa a la tutela cautelar.

Lo anterior, toda vez que dichos artículos ordenan que la resolución dictada en la instancia sancionatoria se ejecute antes de que cause estado, permitiendo con ello que sus efectos se consuman en forma irreparable, lo cual conlleva a la absoluta ineficacia del medio de impugnación que se promueva en su contra al no poder restituirse las cosas al estado que guardaban previo a la emisión del acto privativo.

En efecto, el actual parámetro de regularidad exige que las decisiones materialmente jurisdiccionales puedan ser impugnadas y que en caso de que se impugnen, este medio debe ser eficaz y no ilusorio. Siendo que el artículo 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, dispone que las multas que se determinen tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida y estas surtirán efectos a partir del día siguiente a aquél en que la

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

autoridad publique la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

Además, el artículo 27 referido, en su último párrafo dispone que en ningún caso procede la suspensión en contra de la inhabilitación, aun y cuando la resolución que la ordene se controvierta a través del juicio contencioso administrativo.

En estrecha relación con lo anterior, el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que el acto administrativo es eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación correspondiente, salvo que la determinación conceda un beneficio al particular, caso en que su cumplimiento es exigible desde la fecha en que se dictó o se establezca la fecha para su efectividad.

Así el sistema normativo referido, viola el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva en tanto que hace absolutamente nugatorio el derecho de los particulares a impugnar las resoluciones dictadas en procedimientos administrativos sancionadores, pues ordena que éstas se ejecuten, lo que conlleva a que invariablemente la sanción que se aplique estará vigente durante toda la tramitación del recurso o medio ordinario de defensa que al efecto disponga la legislación aplicable.

Si bien no se aniquila por completo el derecho a la tutela judicial efectiva, le resta eficacia de manera injustificada en tanto que obliga al particular a soportar las consecuencias perniciosas de un acto administrativo cuya legalidad esta sub júdice.

El derecho a la tutela cautelar se ve afectado, en tanto que la ejecución inmediata de la sanción no permite, o por lo menos dificulta en gran medida que con la interposición de algún medio de defensa se tramite simultáneamente una medida cautelar.

La resolución en el procedimiento administrativo sancionatorio es un acto materialmente jurisdiccional por lo que no debería siquiera de participar del principio de ejecutividad reservado a los actos materialmente administrativos, puesto que la justificación del principio de mérito radica en que la acción ejecutiva y sólo esta, pretende la satisfacción de las necesidades de interés general.

Tercero. El artículo 8, fracción IV, de la abrogada Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas es inconstitucional por transgredir el derecho fundamental a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad.

Lo anterior, pues somete al gobernado a un régimen punitivo en el que no se encuentran definidas de manera clara y precisa las infracciones administrativas que propician el ejercicio de la potestad sancionatoria estatal.

Conforme al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la descripción de la conducta sancionatoria debe ser clara e inequívoca a grado tal, que el gobernado y el aplicador de la ley conozcan su alcance y significado 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.

En ese sentido, el artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, dispone que la realización de cualquier acto u omisión cuyo objeto o efecto sea evadir o simular requisitos o reglas establecidas en contrataciones públicas de carácter federal dará lugar a responsabilidad.

Lo que implica que la conducta sancionada en la norma en cuestión, resulta ser cualquier acto u omisión, cuyo efecto u objeto tienda al engaño o simulación de cumplir los requisitos o reglas establecidos en las contrataciones públicas de carácter federal.

Es decir, el artículo no especifica cuáles actos u omisiones configuran ese ilícito administrativo, ni cuáles son los efectos reales de esas conductas que deben verificarse, ni tampoco se señala distinción alguna entre esas conductas de carácter intencional y no intencional.

El artículo impugnado no es más que la remisión en blanco al universo de disposiciones y obligaciones genéricamente relacionadas con la contratación pública, dando lugar a un régimen sancionador difuso, genérico y por ende violatorio del derecho fundamental de seguridad jurídica.

Cuarto. El *“Acuerdo por el que se delegan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”*, es inconstitucional al facultar a las autoridades responsables la aplicación ultractiva de un supuesto normativo que se encuentra abrogado.

Es inconstitucional que el artículo Primero del acuerdo de mérito faculte a las autoridades responsables a iniciar, tramitar, instruir y resolver un procedimiento administrativo sancionador pretendiendo tener por acreditada la infracción del artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en tanto que se impide a la parte quejosa la aplicación retroactiva en beneficio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El acuerdo delegatorio de mérito constituye una ley privativa prohibida por el artículo 13 constitucional, en tanto que el supuesto normativo previsto en el numeral 8, fracción IV, de la ley federal anticorrupción multicitada, sólo podría ser aplicado a un número determinado de casos y personas, siendo esos individuos que se ubicaron en el supuesto jurídico hasta la entrada en vigor de la nueva ley de responsabilidades administrativas.

Quinto. La resolución definitiva es inconstitucional porque la hipótesis sancionadora no incluye cláusulas de contratos y por lo tanto, la conducta perseguida por la autoridad responsable es atípica.

Es inconstitucional que la autoridad responsable sostenga su competencia para sancionar una supuesta simulación del cumplimiento de la cláusula 13 del Contrato de Obra Pública, ya que en ningún caso el artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas permite al titular del área de responsabilidades un pronunciamiento sobre la interpretación y ejecución tomados por las partes.

La autoridad responsable se encuentra cometiendo un error metodológico o de petición de principio, ya que antes de analizar si era posible acreditar la conducta sujeta a su estudio, debió cuestionarse si dicha conducta perseguida podía subsumirse dentro de la hipótesis sancionadora.

Sexto. La resolución definitiva es inconstitucional por encontrarse indebidamente fundada y motivada puesto que resulta jurídicamente inviable que la garantía corporativa fuera emitida por el cesionario del contrato de obra pública.

Séptimo. La resolución definitiva es inconstitucional por contravenir el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no estaba obligado a acreditar las capacidades técnicas, financieras y demás necesarias para cumplir con las obligaciones del contrato de obra pública.

Octavo. La resolución definitiva es inconstitucional en tanto que la conducta desplegada por la quejosa es atípica y por consiguiente se debió absolver a la misma.

Noveno. La resolución definitiva es inconstitucional, ya que viola el derecho humano a la traslación del tipo y adecuación

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

de la pena o principio de retroactividad en beneficio del inculpado.

Décimo. La resolución definitiva es inconstitucional en atención a que Gleiber José de Faria no simuló el cumplimiento de la cláusula 13, apartado A, del contrato de obra pública.

5. Posteriormente, mediante acuerdo de treinta de mayo de dos mil dieciocho, se decretó la acumulación de los autos del amparo 571/2018 al 526/2018.

Luego, el quince de junio de dos mil dieciocho, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Amparo, se ordenó la concentración de los juicios de amparo 569/2018 y 571/2018, al 526/2018, todos del índice del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

6. Agotado el procedimiento, el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho celebró la audiencia constitucional.

Luego, el veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, el Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, Especializado en Materia de Extinción de Dominio, con jurisdicción en la República Mexicana y residencia en la Ciudad de México -en auxilio del Juzgado de origen- dictó sentencia en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo. Lo anterior bajo los siguientes razonamientos:

Se consideraron ciertos los actos reclamados al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, estas dos últimas del Congreso de la Unión, así como del Secretario de la Función Pública, consistentes, conforme al ámbito de la competencia legal que les corresponde, en i) la discusión, aprobación, expedición y promulgación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en particular respecto de los artículos 8, fracción IV, y 27, párrafo primero, fracción II, y

párrafos segundo, cuarto, quinto y sexto; ii) la discusión, aprobación, expedición y promulgación del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y, iii) La emisión del *“Acuerdo por el que se delegan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de julio de dos mil quince, por lo que hace a su artículo primero.

Asimismo, se estimó cierto el acto reclamado del Titular del Área de Responsabilidades de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos en Pemex Transformación Industrial, consistente en la emisión de la resolución definitiva de dieciséis de abril de dos mil dieciocho, contenida en el oficio UR-DPTI-AR-147/2018, que resuelve el procedimiento administrativo sancionador con número de expediente PTRI-S-001/2017 y sus acumulados PTRI-S-003/2017 y PTRI-S-004/2017.

También, se consideraron ciertos los actos reclamados al Administrador General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, consistentes en la ejecución de la resolución definitiva de dieciséis de abril de dos mil dieciocho, contenida en el oficio UR-DPTI-AR-147/2018.

Por lo que hace a la quejosa Constructora Norberto Odebrecht, Sociedad Anónima, en el considerando sexto de la sentencia recurrida, la Juez de Distrito del conocimiento, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, determinó sobreseer en el juicio por lo que hace al acto reclamado consistente en el artículo 9, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al efecto, señaló la Juez constitucional que la causal de improcedencia que se contempla en ese numeral, se basa en la observancia a la figura de la cosa juzgada que se identifica con el carácter inmutable de la decisión jurídica, es decir, con

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

la eficacia que puede tener en el tiempo el fallo que, por regla general, tiene que ver con el fondo del litigio.

Precisó, que las resoluciones de amparo que sobreseen en el juicio, por su propia naturaleza, no analizan el fondo del asunto, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que un fallo de sobreseimiento no constituye cosa juzgada que impida la promoción de un nuevo juicio; que no obstante lo anterior, atendiendo a que la autoridad de la cosa juzgada alude al carácter irrefutable o inmodificable de la decisión jurisdiccional, esta regla acepta excepciones, ya que existen determinaciones que, sin entrar al fondo de la violación reclamada, hacen improcedente la impugnación del acto.

Es decir, sin resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos controvertidos, hacen imposible combatir el acto a través de un nuevo juicio de amparo, por resultar inejercible la acción constitucional de modo absoluto, como sucede, por ejemplo, cuando se declara por sentencia ejecutoria que el acto reclamado fue consentido toda vez que estas situaciones no pueden ser desconocidas en un nuevo juicio de amparo.

Indicó la juez a quo, que en autos obra copia certificada de la sentencia dictada en el juicio de amparo 1642/2017, del índice del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México; y que tuvo a la vista también, como hecho notorio, la sentencia dictada en el diverso juicio de amparo 250/2018, correspondiente al Juzgado Tercero de Distrito de la misma materia y residencia, de las que advirtió que ambos juicios de garantías fueron promovidos por la mencionada quejosa, en los que señaló como acto reclamado, entre otros, el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Agregó, que el Juez Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, al resolver el juicio de amparo 1642/2017, por lo que hace al numeral en cita,

determinó sobreseer en el juicio al considerar que no se estaba reclamando el primer acto de aplicación del mismo, porque dicho precepto se materializó en un acto diverso a la resolución ahí reclamada y que, por tanto, la sola emisión de esa resolución del procedimiento administrativo PTRI-S-005-2017, no actualizaba el supuesto previsto en ese numeral.

Se señaló, que en el juicio de amparo 250/2018, por lo que hace al mencionado precepto legal reclamado, se resolvió que su aplicación se surte en el momento en que se notifica la resolución sancionadora y no con el mero dictado de la misma; que, en el caso, el primer acto de aplicación de dicho artículo pudiera considerarse la notificación de siete de febrero de dos mil dieciocho, correspondiente al oficio que contiene la resolución dictada en el procedimiento PTRI-S-006-2017, pero que, sin embargo, el primer acto en el que ese numeral fue aplicado en perjuicio de la referida quejosa, fue en la diversa notificación de la resolución de ocho de diciembre de dos mil diecisiete, dictada en el procedimiento administrativo PTRI-S-005-2017, cuyo análisis de constitucionalidad fue materia del juicio de amparo 1642/2017; y, se agregó, que constituye hecho notorio que esa resolución del juicio de amparo 250/2018, fue confirmada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el amparo en revisión 381/2018.

De lo anterior, se concluyó que por lo que hace al artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XI, del artículo 61, de la Ley de Amparo, en virtud de que en resolución de un juicio constitucional previo que causó ejecutoria, se determinó la inejercibilidad de la acción de amparo respecto de la citada quejosa contra el mencionado precepto reclamado.

Respecto de los actos reclamados consistentes en los artículos 8, fracción IV, y 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas; y numeral Primero del Acuerdo

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

delegatorio controvertido, consideró que se actualizó el supuesto de improcedencia previsto en la fracción XIV, del artículo 61, de la Ley de Amparo, pues el primer acto de aplicación de dichos numerales se dio en los acuerdos de inicio de los procedimientos que se les instauraron y, que por tanto, el juicio de amparo se debió de promover cuando se tuvo conocimiento de dichos acuerdos.

Conforme lo anterior, la Juez de Distrito al tomar en cuenta la fecha en la que los quejosos tuvieron conocimiento de los aludidos acuerdos de inicio de procedimiento y aquélla en la que presentaron la demanda de amparo, concluyó que el juicio constitucional se promovió de manera extemporánea y que, por tanto, fueron consentidas tácitamente las normas impugnadas.

Asimismo, precisó que, tratándose de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, cuando el acto de aplicación de la ley reclamada no es de los considerados como de imposible reparación, debe operar la regla contenida en el artículo 170, fracción I, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, que establece que cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva y que, por tanto, para que se actualice la procedencia de dicha instancia constitucional, es indispensable preparar el juicio mediante el agotamiento de los recursos procedentes, en acatamiento al principio de definitividad, sin que ello hubiera acontecido en la especie.

Por otro lado, determinó sobreseer en el juicio de amparo respecto del acto reclamado consistente en el artículo 9º, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que hace a los quejosos Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, Sociedad Anónima de Capital Variable y Gleiber José de Faria, por considerar que se surte

el supuesto de improcedencia previsto en la fracción XII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, bajo la conclusión de que no existió aplicación expresa o tácita de ese numeral en su perjuicio, en virtud de que ese numeral únicamente prevé la ejecutividad de los actos administrativos, sin que dicho precepto configure un sistema normativo junto con el diverso 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

7. Inconformes, los quejosos interpusieron recurso de revisión, el cual fue admitido y tramitado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el número de expediente 200/2019.

En sesión de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el referido tribunal colegiado de circuito resolvió modificar la sentencia recurrida, por lo que revocó el sobreseimiento decretado, -con excepción de la quejosa Constructora Norberto Odebrecht, por cuanto hace al artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo- y dejar a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del estudio de los artículos 8, fracción IV, y 27 fracción II, párrafos segundo, cuarto, quinto y sexto de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, así como del numeral 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El tribunal colegiado de circuito consideró, medularmente lo siguiente:

Consideró correcto el sobreseimiento en el juicio de amparo respecto del acto reclamado consistente en el artículo 9, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que hace a la quejosa Constructora Norberto Odebrecht, Sociedad Anónima, pues los agravios de los recurrentes son ineficaces, en tanto se contradicen y parten de premisas falsas. Además, explicó que sí se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracciones X y XI, de la Ley de Amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

Por cuanto hace a los artículos 8, fracción IV, y 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas; y numeral Primero del Acuerdo delegatorio controvertido, se refirió que era incorrecta la determinación de la Juez Federal, pues el Máximo Tribunal ha emitido criterio reiterado en el sentido de que el primer acto de aplicación que permite promover el juicio de amparo en contra de una disposición de observancia general, es aquél en el que se individualizan los supuestos de la norma reclamada.

En ese sentido, precisó que no es dable el considerar que el auto de inicio de procedimiento administrativo sancionador del que derivó la resolución administrativa reclamada, constituya el primer acto en el que los referidos preceptos legales se hubieran aplicado en perjuicio de los impetrantes del amparo.

Lo anterior, pues en los acuerdos de inicio de procedimiento administrativo no se individualizan los supuestos de los artículos 8, fracción IV, y 27, fracción II, párrafos segundo, cuarto, quinto y sexto, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en la esfera jurídica de la parte quejosa.

En relación con el artículo primero del acuerdo delegatorio reclamado, se precisó que, contrario a lo considerado por el Juez de Distrito, no es dable estimar que los quejosos se encontraran en posibilidad de controvertir en el juicio de amparo indirecto dichos acuerdos de inicio, al tratarse de un acto dictado dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que no tiene una ejecución de imposible reparación.

Se consideró, que no obsta para estimar procedente el juicio de amparo indirecto, el que la aplicación de las disposiciones reclamadas pueda controvertirse también a través del juicio de amparo directo, combatiendo las normas aplicadas durante los procedimientos administrativos sancionadores, porque el juicio de amparo indirecto y el tramitado en vía uniinstancial,

tienen requisitos de procedibilidad y efectos protectores distintos.

Se sostuvo, que el juicio de amparo indirecto tiene como excepción al principio de definitividad, que la parte quejosa controvierta la inconstitucionalidad de una disposición de observancia general y, por el contrario, en el juicio de amparo directo el quejoso debe resentir los efectos perjudiciales de la norma hasta en tanto concluya el procedimiento y se interpongan todos los recursos o medios legales de defensa para revocar la determinación correspondiente.

Estimó, que era contrario a derecho el que la Juez A quo sustente la determinación de sobreseimiento del artículo 9, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el hecho de que éste no establece la imposibilidad o ineficacia de acceder a los medios legales de defensa, sino que simplemente contiene el elemento esencial de todo acto administrativo, consistente en su ejecutividad, que se basa en la presunción de validez de la que goza, lo que, destacó la Juez del conocimiento, no genera perjuicio alguno en sí mismo.

Lo anterior, pues los quejosos reclaman las resoluciones emitidas en los procedimientos sancionadores que se les instauraron, y manifiestan que las mismas fueron hechas de su conocimiento a través de acto de notificación, por lo que es inconcuso que lo establecido en el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se ha actualizado en su esfera jurídica mediante la citada resolución que se les dio a conocer.

Finalmente, se determinó que lo que procedente era modificar la sentencia recurrida; sobreseer en el juicio de amparo respecto de la quejosa Constructora Norberto Odebrecht, Sociedad Anónima, por lo que hace al artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; dejar insubsistentes los diversos sobreseimientos decretados por la Juez de

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

Distrito respecto de los artículos 8, fracción IV, 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y Primero del *“Acuerdo por el que se delegan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”*; y reservar jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronuncie respecto del tema de constitucionalidad que se controvierte.

CUARTO. Causas de improcedencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la Juez de Distrito y el Tribunal Colegiado no omitieron el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por las partes y que no fue planteada alguna mediante el recurso de revisión; asimismo, de oficio tampoco se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 61 de la Ley de Amparo.

QUINTO. Fijación de la litis. De conformidad con los artículos 83 y 84 de la Ley de Amparo, así como de los puntos Segundo, fracción III, Tercero y Noveno, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia originaria de esta Sala se circunscribe al análisis de la constitucionalidad de los artículos 8, fracción IV, 27, ambos de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; así como artículo primero del *“Acuerdo por el que se delegan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”*; estudio que se realizará atendiendo a los agravios planteados por la parte recurrente.

SEXTO. Estudio de fondo. Levantado el sobreseimiento por el tribunal colegiado del conocimiento, corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciarse sobre los conceptos de violación en materia de constitucionalidad que haya aducido la parte quejosa en el juicio de amparo en que se actúa.

Inconstitucionalidad del artículo 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

En esencia, los quejosos arguyen que el artículo de mérito es inconstitucional al contravenir el principio de proporcionalidad previsto en el precepto 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que establece, como únicas sanciones, la multa económica y la inhabilitación para participar en contrataciones públicas de carácter federal por la comisión de cualquier de las conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

El concepto de violación resulta infundado, en virtud de las siguientes consideraciones.

En principio, es menester señalar que el artículo 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, es del tenor literal siguiente:

Artículo 27. Las sanciones administrativas que deban imponerse por la comisión de las infracciones a que se refieren los artículos 8 y 9 de la presente Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Multa equivalente a la cantidad de mil a cincuenta mil veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Tratándose de permisos, concesiones, autorizaciones o trámites relacionados con contrataciones públicas federales o transacciones comerciales internacionales, la multa máxima prevista en el párrafo anterior podrá incrementarse hasta en un cincuenta por ciento, cuando existan elementos objetivos para determinar por parte de la autoridad competente que el beneficio obtenido por el infractor fue superior a la multa máxima.

Para el caso de contrataciones públicas federales realizadas, en términos de los ordenamientos legales en materia de contrataciones públicas, si la multa máxima prevista en el primer párrafo de este inciso resulta menor al treinta por ciento del monto del contrato, se impondrá una multa de entre el treinta y hasta el treinta y cinco por ciento del monto del contrato si este último le fue adjudicado al infractor, y

b) Inhabilitación para participar en contrataciones públicas de carácter federal por un periodo que no será menor de 3 meses ni mayor de 8 años;

II. Cuando se trate de personas morales:

a) Multa equivalente a la cantidad de diez mil hasta dos millones de veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Tratándose de permisos, concesiones, autorizaciones o trámites relacionados con contrataciones públicas federales o transacciones comerciales internacionales, la multa máxima prevista en el párrafo anterior podrá incrementarse hasta en un cincuenta por ciento, cuando existan elementos objetivos para determinar por parte de la autoridad competente que el beneficio obtenido por el infractor fue superior a la multa máxima.

Para el caso de contrataciones públicas federales realizadas, en términos de los ordenamientos legales en materia de contrataciones públicas, si la multa máxima prevista en el primer párrafo de este inciso resulta menor al treinta por ciento del monto del contrato, se impondrá una multa de entre el treinta y hasta el treinta y cinco por ciento del monto del contrato si este último le fue adjudicado al infractor, y

b) Inhabilitación para participar en contrataciones públicas de carácter federal por un periodo que no será menor de 3 meses ni mayor de 10 años.

Las multas que se determinen en términos de esta Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

Tratándose de la infracción prevista en la fracción II del artículo 8 de esta Ley, sólo resultará aplicable la sanción de inhabilitación, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones aplicables. El plazo de la sanción de inhabilitación se computará a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad competente publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación, salvo que la inhabilitación derive de la participación del infractor en contrataciones públicas de carácter federal cuyos actos deben difundirse en CompraNet en términos de las disposiciones aplicables, en cuyo caso dicho plazo se contará a partir de la fecha de su difusión en ese sistema.

Cuando en términos de lo previsto por esta Ley, se impongan a una misma persona dos o más inhabilitaciones en diversas contrataciones públicas de carácter federal, dichas inhabilitaciones se aplicarán en forma sucesiva, de manera tal que una vez que se agote el plazo de la primera, comenzará la aplicación de la segunda inhabilitación y así sucesivamente. La misma regla se aplicará tratándose de transacciones comerciales internacionales.

En ningún caso podrá decretarse la suspensión de la inhabilitación, aun cuando el infractor opte por el juicio contencioso administrativo contra el acto de autoridad que la ordene o ejecute.

De la transcripción anterior se advierte que el legislador federal consideró establecer, para efecto de sancionar las conductas descritas

en los artículos 8 y 9 de la aludida legislación, las figuras de la multa y de la inhabilitación, aplicables en diferentes parámetros en tratándose de personas físicas, o bien, personas morales.

Ahora bien, en términos del precepto 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios que rigen la administración de los recursos económicos de que dispongan la Federación las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, serán la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Aunado a lo anterior, los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución Federal. Además, dichos servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por último, las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo aducido en el artículo 134 constitucional, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Bajo ese contexto, mediante decreto publicado el once de junio de dos mil doce, se expidió la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, cuyo objetivo, en términos de su artículo 1, es: a) establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en la ley, así como aquéllas que deban imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurran en las transacciones comerciales internacionales igualmente previstas; b) regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, y; c) establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar la Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

Por su parte, en el artículo 2 de la referida Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, se especifica, como sujetos del ordenamiento:

- Las personas físicas o morales, de nacionalidad mexicana o extranjeras, que participen en las contrataciones públicas de carácter federal, en su calidad de interesados, licitantes, invitados, proveedores, adjudicados, contratistas, permisionarios, concesionarios o análogos;
- Las personas físicas o morales, de nacionalidad mexicana o extranjeras, que en su calidad de accionistas, socios, asociados, representantes, mandantes o mandatarios, apoderados, comisionistas, agentes, gestores, asesores, consultores, subcontratistas, empleados o que con cualquier otro carácter intervengan en las contrataciones públicas a nombre, por cuenta o en interés de las personas a que se refiere el párrafo anterior;
- Las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que participen, de manera directa o indirecta, en el desarrollo de transacciones comerciales internacionales, y
- Los servidores públicos que participen, directa o indirectamente, en las contrataciones públicas de carácter federal, estando sujetos a responsabilidad en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, mediante los numerales 8 y 9 de la aludida legislación, el legislador federal determinó las conductas cuya realización configura una infracción directa a la ley y los principios que rigen las contrataciones públicas en términos del precepto 134 constitucional. Dichas infracciones previeron sancionarlas en términos del artículo 27 de la ley con multa e inhabilitación, cuyos parámetros dependen, se reitera, si el sujeto se trata de una persona física o bien, una persona moral.

En el régimen de responsabilidades administrativas en materia de contrataciones públicas, las sanciones que se pueden imponer a los sujetos obligados derivan de una disposición constitucional, y son

consecuencia del incumplimiento de obligaciones a normas y principios también constitucionales.

Las personas físicas y morales señaladas en el artículo 2 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas están íntimamente relacionadas, mediante la contratación pública, con el uso y manejo de recursos públicos, por lo que están sujetas a supervisión, control y disciplina, para verificar el cumplimiento de sus deberes y obligaciones; por lo tanto, las sanciones que se impongan atienden a un principio de razonabilidad y plena justificación legal y constitucional.

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde al legislador establecer el régimen de sanciones que garanticen el cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública, lo que implica la determinación de las sanciones que se deben de imponer; los procedimientos correspondientes para imponerlas y las autoridades competentes para aplicarlas.

Lo anterior significa que se otorgó la facultad al legislador ordinario de fijar las sanciones, de acuerdo con los parámetros que para tal efecto establezca. Siendo que, la sanción disciplinaria establecida por el legislador se sustenta en una relación razonable entre la gravedad de la falta y la sanción a aplicar, ello debe considerarse de acuerdo con lo establecido en la Constitución Federal.

Esto es, porque el legislador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y, en específico, el de honradez, consideró que las infracciones contenidas en los preceptos 8 y 9 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, se satisfacen con las sanciones únicas de multa e inhabilitación, acorde con la gravedad de dicha conducta y justificada, porque se pretende salvaguardar los procedimientos de contratación previniendo que en casos futuros, los mismos participantes puedan infringir nuevamente el principio sustancial de honradez que rige en los aludidos procedimientos.

Por lo anterior, es que si bien el artículo 22, párrafo primero, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de proporcionalidad de las penas, consistente en que la gravedad de éstas debe ser proporcional al hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido, cierto es también que tales condiciones se cumplen en el numeral 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en tanto que, se insiste, la previsión únicamente de la multa e inhabilitación como sanciones, son acordes a la gravedad de las infracciones cometidas, puesto que con éstas se violentaron los principios constitucionales señalados en el artículo 134 constitucional, en especial, el de honradez, y con la medida adoptada, de manera justificada, se pretende evitar que la contratación pública subsecuente pueda adolecer del mismo vicio mediante la participación de las personas físicas o morales infractoras.

Además, en el numeral 28 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas se establecen los parámetros que se deben de tomar en cuenta para imponer la sanción que en su caso corresponda; lo que permite a la autoridad sancionadora competente establecer entre los parámetros previstos en el artículo 27 de la misma ley, la sanción correspondiente al sujeto infractor, lo que es acorde con el principio de proporcionalidad previsto en el precepto 22 constitucional.

En esa medida, es que resulta infundado el concepto de violación aducido por la parte quejosa en el juicio de amparo en que se actúa.

Inconstitucionalidad de los artículos 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La parte quejosa señala, en esencia, que los artículos 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son inconstitucionales por violar el derecho a la tutela judicial efectiva y su variante relativa a la tutela cautelar, al ordenar que la resolución dictada en la instancia sancionatoria se ejecute antes de que cause estado, lo que implica que sus efectos se consumen en forma irreparable,

haciendo ineficiente el medio de impugnación que se promueva en su contra.

Asimismo, aduce que el artículo 27 referido, en su último párrafo, es inconstitucional al disponer que en ningún caso procede la suspensión en contra de la inhabilitación, aun y cuando la resolución que la ordene se controvierta a través del juicio contencioso administrativo.

El concepto de violación que se analiza es infundado, en virtud de las siguientes consideraciones.

En principio, es menester traer a colación lo que indican los artículos impugnados, que a la letra establecen:

“Artículo 27. Las sanciones administrativas que deban imponerse por la comisión de las infracciones a que se refieren los artículos 8 y 9 de la presente Ley, consistirán en:

[...]

El plazo de la sanción de inhabilitación se computará a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad competente publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación, salvo que la inhabilitación derive de la participación del infractor en contrataciones públicas de carácter federal cuyos actos deben difundirse en CompraNet en términos de las disposiciones aplicables, en cuyo caso dicho plazo se contará a partir de la fecha de su difusión en ese sistema.

[...]

En ningún caso podrá decretarse la suspensión de la inhabilitación, aun cuando el infractor opte por el juicio contencioso administrativo contra el acto de autoridad que la ordene o ejecute.”

“Artículo 9. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.”

De los artículos insertos con antelación, se advierte que, una vez impuesta la sanción de inhabilitación –en su carácter de acto administrativo-, ésta se ejecutará desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación por la autoridad competente, o bien, en tratándose de contrataciones públicas federales, desde su difusión mediante el sistema CompraNet.

Además, se especifica que en ningún caso podrá otorgarse la suspensión en contra de la inhabilitación decretada aun cuando el infractor sancionado inste la vía contenciosa administrativa, sea el recurso de revisión en términos del artículo 24 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas², en correlación con el diverso 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo³, o bien, mediante la promoción del juicio contencioso administrativo.

Ahora bien, conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios⁴:

1. De justicia pronta: que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

² “Artículo 24. Los sujetos sancionados en términos de esta Ley, podrán interponer el recurso de revisión previsto en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

³ “Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

⁴ Rubro: “ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.”

Datos de localización: Jurisprudencia 2a/. 192/2007 (IUS 171257), Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2007, Tomo XXVI, p. 209.

2. De justicia completa: consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

3. De justicia imparcial: que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

4. De justicia gratuita: que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

En ese sentido, el derecho de mérito está encaminado a asegurar que las autoridades jurisdiccionales obligadas a su observancia, lo apliquen de manera pronta, completa, gratuita e imparcial. Además, dentro del principio de justicia completa, se puede incardinar el derecho a que las sentencias dictadas se ejecuten plena y cabalmente⁵.

Por su parte, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige la existencia de un recurso judicial efectivo, siendo aquél el medio impugnativo capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación en los derechos violentados.

⁵ Rubro: "DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS."

Datos de localización: Tesis aislada XXI/2019 (10a) (IUS 2019663), Segunda Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril de 2019, Libro 65, Tomo II, p. 1343.

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

Bajo ese contexto, es factible establecer que a la luz de lo señalado por los artículos 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad administrativa, una vez dictada la resolución sancionatoria, está facultada para ejecutar de manera inmediata la sanción correspondiente, sin que ello implique una violación al derecho de tutela judicial efectiva, en específico, a la existencia de un recurso efectivo, como incorrectamente lo afirma la parte recurrente.

El derecho constitucional de tutela judicial efectiva se respeta, puesto que a la persona física o moral sancionada se le permite, acceder a un medio de impugnación que le garantice la resolución de la controversia de forma pronta –en términos legales que la ley de la materia prevea-, completa, gratuita e imparcial, además de que, en caso de acreditarse la ilegalidad o invalidez de la resolución impugnada se le repare en los derechos violentados.

Si bien es cierto que la resolución final recaída al procedimiento sancionatorio administrativo no es definitiva, es decir, firme, cierto es también que ello no violenta los derechos del infractor, puesto que éste, de resultar favorable la decisión dentro del recurso de revisión o, en su caso, del juicio contencioso administrativo, será restituido en el goce de los derechos por la ejecución de la sanción.

Es decir, la privación que sufre el infractor con la sentencia sancionadora no es definitiva, ya que estará a resultas de la resolución que se dicte en el recurso de revisión o en el juicio contencioso administrativo respectivo, de modo tal que, en caso de serle favorable, deberá ser restituido por la autoridad administrativa competente en el goce de los derechos de que hubiere sido privado con motivo de la ejecución de la sanción revocada o anulada.

Por tanto, contra la resolución en la que se imponga la inhabilitación como una sanción administrativa, ésta puede ser combatida por los medios de defensa legalmente previstos en la ley de la materia, mismos que se rigen ineludiblemente por los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, en específico, un recurso efectivo; además, se reitera, de ser favorable la resolución que se dicte

en dichos medios impugnativos, el infractor será restituido en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de la sanción correspondiente, razón por la cual, aun cuando se haya efectuado inmediatamente la ejecución de la sanción administrativa conforme al artículo 27 impugnado, ésta no se consuma de un modo irreparable.

Al respecto, es indispensable puntualizar que la resolución a que se refiere el artículo 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, no debe ser firme para efecto de su ejecución inmediata, entendida aquélla como la que tácitamente fue consentida por el afectado por no haber interpuesto contra ella los medios de defensa legalmente previstos, o bien, aquélla que se hubiere confirmado al resolverse el medio de defensa por el que se impugnó.

Afirmar lo contrario, es decir, que la resolución en la que se imponga una sanción administrativa sólo puede ejecutarse cuando no se haya combatido por los medios de defensa legalmente previstos o cuando, habiéndose combatido, haya sido confirmada al resolverse éstos, sería incongruente con la integridad del sistema de responsabilidades que regula la ley de la materia y establece como objetivo el precepto 134 constitucional.

Es menester señalar que la sanción de inhabilitación para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos públicos federales, se funda en una cuestión de orden público e interés social predeterminado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo concerniente a la infracción en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal y transacciones comerciales internacionales previstas en la ley de mérito; siendo su finalidad lograr que cualquier contratación de esa naturaleza llevada a cabo por la Federación y los órganos político administrativos federales se ajusten y cumplan conforme a las políticas, bases y lineamientos aprobados y establecidos en los contratos para satisfacer los objetivos para los que están destinados, situaciones respecto de las cuales la sociedad está interesada en que se proteja.

Por lo que, además de lo aducido en párrafos precedentes, permitir la ejecución de una sanción de inhabilitación estando pendiente aún un recurso ordinario que pueda modificarla o revocarla, se estima justificado, al tratarse de una cuestión de interés general, pues con tal actuar se pretende evitar que el Estado otorgue una licitación a favor de alguna persona respecto de la cual existe sospecha sobre su falta de honradez ante la infracción cometida prevista en la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

La ejecución de la sanción tiende fundamentalmente a salvaguardar la honradez en los procedimientos de contratación, previniendo que en casos futuros los mismos participantes puedan infringir nuevamente el principio sustancial de honradez que rige en los procedimientos de contratación, al tenor de lo dispuesto en el mencionado artículo 134 de la Constitución Federal.

En consecuencia, si la persona física o moral sancionada tiene el derecho de combatir la resolución administrativa que lo sanciona y, en su caso, la restitución de sus derechos afectados, es evidente que la ejecución inmediata de la sanción no le genera un daño irreparable en su esfera jurídica y se evita así la vulneración de los principios que rigen el precepto 134 constitucional; de ahí que no se pueda actualizar la violación pretendida por la parte quejosa.

Resulta también infundado lo argüido por la parte quejosa, en el sentido de que se vulnera el derecho de tutela judicial efectiva al prohibir la suspensión de la sanción de inhabilitación aun mediante la interposición o promoción de los medios de defensa previstos, puesto que es indispensable hacer hincapié que, por regla general, la suspensión a la ejecución de un acto impugnado es improcedente cuando se causa un perjuicio al interés social o cuando se controviertan disposiciones de orden público.

En la especie, debe precisarse que dicha prohibición expresa a no suspender la sanción administrativa, exclusivamente por lo que respecta a la inhabilitación, encuentra sustento y justificación suficiente, en tanto que, de concederse la suspensión, se corre el riesgo de afectar el funcionamiento de la administración pública, trascendiendo a los

intereses de la sociedad, los cuales quedan salvaguardados de mejor manera, con la ejecución inmediata de la sanción. Situación que no conlleva a que los daños y perjuicios ocasionados al infractor con la ejecución del acto reclamado, sean irreparables pues, en todo caso, se reitera, de llegarse a resolver que el acto es ilegal o inconstitucional, se podrá restituir al peticionario en el goce de sus derechos violados.

Es decir, la medida de no suspender de la inhabilitación en la vía ordinaria administrativa deviene en una finalidad constitucionalmente legítima, en tanto que garantiza la debida proyección y concreción de los principios que rigen la contratación pública conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial, el de honradez, privilegiando el interés público sobre el particular; en consecuencia, el argumento de los quejosos resulta infundado.

Lo anterior, sin que se prejuzgue sobre la procedencia o improcedencia de la medida cautelar instado el juicio de amparo, en tanto que, corresponde al juzgador de mérito, únicamente a la luz de la ley reglamentaria de la materia, determinarlo.

Inconstitucionalidad del artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Los quejosos aducen que el artículo señalado es inconstitucional por transgredir el derecho fundamental a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, en tanto que no define de manera clara y precisa las infracciones administrativas que propician el ejercicio de la potestad sancionatoria estatal.

El argumento de referencia es infundado, en virtud de lo siguiente.

El artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, establece:

***“Artículo 8. Cualquiera de los sujetos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2 de esta Ley, incurrirá en responsabilidad cuando en las contrataciones públicas de carácter federal, directa o indirectamente, realice alguna o algunas de las infracciones siguientes:
[...]***

IV. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto evadir los requisitos o reglas establecidos en las contrataciones públicas de carácter federal o simule el cumplimiento de éstos; [...]

Como se advierte de la transcripción, se considera como infracción sancionable aquél acto u omisión que evada los requisitos o reglas establecidas en las contrataciones de carácter federal o simule el cumplimiento de éstos, conforme a la normatividad aplicable.

Ahora bien, la parte promovente del juicio de amparo aduce en esencia que el artículo transcrito es inconstitucional por no definir en específico cuáles actos u omisiones serán sancionados, argumento que es infundado, en razón de que los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de tipicidad, no implican bajo ninguna circunstancia, obligar al legislador secundario a prever en la ley todos los actos y omisiones que impliquen una evasión o simulación de cumplimiento de los requisitos en las contrataciones públicas federales, en tanto que estableció de forma clara que serán sancionados **todos** los actos u omisiones que conlleven a la **inobservancia** de tales requisitos previstos en la normatividad, en la licitación correspondiente y en el contrato del que derive, mismos que, de antemano conocen las personas físicas o morales señaladas en el artículo 2, fracciones I y II, de la Ley.

Es menester precisar que el principio de tipicidad implica que las conductas punibles deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales; es decir, este principio supone la presencia de una ley cierta que permita predecir con un grado suficiente de seguridad las conductas infractoras y sus sanciones, esto es, la descripción de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar la adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales.

De tal forma que el principio se cumple en la medida en que la conducta que se sancionará se establezca previamente a su ejecución en una norma clara y precisa, sin importar la fuente jurídica de la que proviene la obligación, siempre que no se deje a la discrecionalidad de la autoridad la tipificación de la conducta.

Por tanto, el hecho de que el artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, determine las conductas que tendrán como consecuencia la imposición de una sanción en materia de contrataciones públicas federales es acorde con el principio de tipicidad, dado que en ese ordenamiento están claramente determinadas las conductas punibles que serán sancionadas conforme al diverso numeral 27 de la aludida legislación, por lo que se cumple con la finalidad de esos principios. Además de que los sujetos conocen de antemano los requisitos a cuya observancia están obligados durante la licitación y la propia contratación, así como, se reitera, a las consecuencias sancionatorias por su evasión o simulación en el cumplimiento.

Aunado a lo anterior, en términos de lo que ha sustentado este Alto Tribunal, la ley no puede constituirse como un diccionario y, mucho menos, en el caso, en una lista de todos los actos y omisiones por los que pueda derivar una evasión o simulación en el cumplimiento de los requisitos de contratación, puesto que basta que tales requisitos legales y contractuales sean conocidos por las partes para que sepan de su obligación y concreción.⁶

⁶ Rubro: LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR. Si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, de una lectura integral de la Constitución Federal, se aprecia que ninguno de los artículos que la componen establece, como un requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Ello es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia del citado requisito tornaría imposible la función legislativa, en vista de que la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica, provocando que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función, consistente en regular y armonizar las relaciones humanas. De ahí que sea incorrecto afirmar que cualquier norma se aparte del texto de la Ley Suprema al incurrir en una deficiencia de definición o irregularidad en su redacción, pues la contravención a ésta se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridad que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en su redacción y en los términos que emplean.”

Datos de localización: Novena Época, Pleno, Tesis aislada P. CIV/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000, pág.145. Núm. Registro IUS: 191425.

Rubro: LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR. Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo,

Por lo anterior, es que resulta infundado el concepto de violación aducido por los quejosos.

Inconstitucionalidad del artículo primero del “Acuerdo por el que se otorgan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”.

La parte quejosa aduce que el artículo primero del aludido acuerdo delegatorio es inconstitucional, en esencia, puesto que autoriza a las autoridades administrativas a iniciar, tramitar, instruir y resolver un procedimiento administrativo en contra de aquélla para sancionar la conducta prevista en el artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas consistente en un acto de simulación en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el contrato de obra pública, cuando dicha hipótesis ya no puede ser objeto de persecución, investigación, procesamiento, ni de resolución condenatoria conforme a la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El concepto de violación aducido es infundado, a la luz de las siguientes consideraciones.

El artículo primero del “Acuerdo por el que se otorgan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los

de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios -considerando también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean.” Datos de localización: Novena Época, Primera Sala, Jurisprudencia 1ª/J. 83/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, octubre de 2004, pág.170. Núm. Registro IUS: 180326.

servidores públicos que se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de julio de dos mil quince, establece:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se delega en el Titular de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos, en los titulares de área de quejas, denuncias e investigaciones y de responsabilidades de dicha Unidad, en los delegados de esa Unidad en cada una de las empresas productivas subsidiarias y en los titulares de las áreas de quejas, denuncias e investigaciones y de responsabilidades de las delegaciones de la citada Unidad; así como en los Titulares de las Unidades de Responsabilidades y titulares de las áreas de quejas, denuncias e investigaciones y de responsabilidades de dichas Unidades de la Comisión Federal de Electricidad y de sus empresas productivas subsidiarias, las facultades que la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas confiere a la Secretaría de la Función Pública para recibir las denuncias y tomar conocimiento de las presuntas infracciones que cometan los sujetos de la citada Ley; iniciar de oficio o por denuncia y llevar hasta su conclusión la etapa de investigación prevista en el propio ordenamiento, así como para iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo sancionador previsto en el referido ordenamiento e imponer las sanciones administrativas que procedan, incluyendo las facultades de imponer medidas de apremio, salvo la reservada a esta Secretaría en términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafos segundo y tercero, de la citada Ley.

Asimismo, también se delega en los citados servidores públicos, la facultad para tramitar y resolver el recurso establecido en dicha Ley.

Los servidores públicos referidos, para el ejercicio de las facultades que se les delegan, se auxiliarán del personal que se encuentre a su cargo.”

Del numeral inserto, se advierte que el Titular de la Secretaría de la Función Pública delegó, a favor de los servidores públicos enumerados, las facultades de recibir las denuncias y tomar conocimiento de las presuntas infracciones que cometan los sujetos previstos en el artículo 2 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas; así como iniciar de oficio o por denuncia y llevar hasta su conclusión la etapa de investigación prevista en el propio ordenamiento, iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo sancionador e imponer las sanciones administrativas que procedan, incluyendo las facultades de imponer medidas de apremio -

salvo la reservada en términos del artículo 5, párrafos segundo y tercero, de la citada norma-.

Ahora bien, es menester señalar que, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Asimismo, en los artículos transitorios de la aludida reforma se estableció una “mecánica transicional” para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, misma que parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

En cumplimiento a la citada reforma constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se expidieron las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Es menester señalar que la reforma constitucional en materia anticorrupción, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, señalando en sus transitorios específicamente que se otorgaría un año a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, para que el Congreso de la Unión emitiera las leyes

generales correspondientes, entre ellas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Así, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, en cuyo artículo primero transitorio se determinó que el decreto de mérito entraría en vigor al día siguiente de su publicación, mientras que, en su artículo tercero, primer párrafo, se determinó que la Ley General de Responsabilidades Administrativas entraría en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del decreto promulgatorio de la norma.

Empero, el propio artículo tercero transitorio especifica que en tanto la ley general entre en vigor (entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil diecisiete), continuarían aplicándose las legislaciones en materia de responsabilidades administrativas en el ámbito federal y local vigentes al momento de la entrada en vigor del Decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En esa medida, si el Acuerdo delegatorio impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de julio de dos mil quince, es inconcuso que no resulta violatorio del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que no desconoció situaciones o derechos anteriores a su emisión. Es decir, al momento de su publicación, era aplicable la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y, en esa medida, las autoridades a quienes el titular de la Secretaría de la Función Pública les delegó las facultades sancionatorias, sí podían iniciar, sustanciar, instruir y sancionar a los sujetos obligados, configurando la infracción prevista en el artículo 8, fracción IV, de la aludida ley anticorrupción y, así, aplicar la sanción correspondiente.

Aunado a lo anterior, se precisa que los acuerdos de inicio de los procedimientos PTRI-S-001/2017, PTRI-S-003/2017 y PTRI-S-004/2017, sobre los sujetos Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, sociedad anónima de capital variable, Gleiber José de Faría y Constructora Norberto Odebrecht, sociedad anónima, respectivamente, son de fecha doce de junio de dos mil diecisiete, es

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

decir previos a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que el Acuerdo delegatorio de facultades y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas estaban vigentes.

En consecuencia, el artículo primero del *“Acuerdo por el que se otorgan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”*, no violenta el precepto 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el argumento de la parte quejosa es infundado.

SÉPTIMO. Revisión adhesiva. Ante lo infundado de los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, debe declararse parcialmente sin materia la revisión adhesiva, por ser de naturaleza accesoria. Cobra aplicación la jurisprudencia 2ª/J. 166/2007⁷, de rubro: *“REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.”*

Empero, respecto al resto de los argumentos formulados para defender la constitucionalidad del acto sancionador reclamado, no se realiza pronunciamiento alguno, porque ello deberá ser materia de análisis por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento.

OCTAVO. Reserva de jurisdicción. Una vez examinadas las cuestiones de constitucionalidad competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reserva jurisdicción al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que previno en el conocimiento del presente asunto, para que se haga cargo de los restantes conceptos de violación relativos a los temas de legalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. La justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, sociedad

⁷ Datos de localización: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 552. Registro: 171304.

anónima de capital variable, y a Gleiber José de Faria, en contra del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

SEGUNDO. La justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, sociedad anónima de capital variable, Gleiber José de Faria, y a Constructora Norberto Odebrecht, sociedad anónima, en contra de los artículos 8, fracción IV, y 27 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, ni respecto del artículo primero del *“Acuerdo por el que se otorgan facultades en materia de combate a la corrupción en contrataciones públicas, a los servidores públicos que se indican”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de julio de dos mil quince.

TERCERO. Se deja parcialmente sin materia la revisión adhesiva.

CUARTO. Se reserva jurisdicción al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para los efectos precisados en el considerando octavo de la presente ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek.

Firman el Ministro Presidente, el Ponente y la Secretaria de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

AMPARO EN REVISIÓN 970/2019

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

La Secretaria de Acuerdos **CERTIFICA** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente relativo al amparo en revisión 970/2019 en la sesión ordinaria celebrada vía remota el trece de mayo del dos mil veinte. **DOY FE.**

Revisó: ACH

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.