

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 20 DE FEBRERO DE 2025.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

66/2024	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 185 BIS C DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICUATRO, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 699.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ)</p>	3 A 21 RESUELTA
509/2023	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR LA ALCALDÍA BENITO JUÁREZ, CIUDAD DE MÉXICO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DEL DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DE MEJORA REGULATORIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL SIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, Y SE EXPIDE LA LEY DE MEJORA REGULATORIA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL AVISO POR EL QUE SE DA A CONOCER A LOS SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO EL CALENDARIO DE CAPACITACIÓN PARA LA CARGA DE SUS REGULACIONES QUE INTEGRAN SU MARCO NORMATIVO VIGENTE EN LA PLATAFORMA DEL REGISTRO DE REGULACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADOS EN LA GACETA LOCAL EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE Y EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS, RESPECTIVAMENTE.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ)</p>	22 A 36 RESUELTA

<p>41/2024</p>	<p>CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVER, RESPECTIVAMENTE, EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2170/2022 Y LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 130/2004.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	<p>37 A 64 ENLISTA</p>
----------------	---	-----------------------------------

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 20 DE FEBRERO DE 2025.

ASISTENCIA:

PRESIDENTA SEÑORA MINISTRA:

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LENIA BATRES GUADARRAMA
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN
OFICIAL)**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:10 HORAS)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Buenas tardes, señoras Ministras y señores Ministros. Se abre esta sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dé cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 17 ordinaria, celebrada el martes dieciocho de febrero del año en curso.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Está a su consideración el acta. Si no hay alguna observación, consulto si la podemos aprobar en votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

QUEDA PROBADA POR UNANIMIDAD DE LOS PRESENTES.

Continúe, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2024, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 185 BIS C DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

Bajo la ponencia del señor Ministro González Alcántara Carrancá y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE E INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 185 BIS C, PÁRRAFOS QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “A QUIEN HACIENDO USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL,” Y SEXTO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 699, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a consideración de este Tribunal Pleno los apartados de trámite, competencia, oportunidad, legitimación, precisión de las normas impugnadas y causales de improcedencia y sobreseimiento. ¿Alguien tiene alguna observación? ¿Podemos aprobar estos apartados en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS PRESENTES.

Y pasaríamos al estudio de fondo.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:

Con mucho gusto, Ministra Presidenta. El estudio de fondo se divide en tres apartados, que presentaré en forma conjunta. El I es parámetro de regularidad, el II, parámetro contextual, y el III es el análisis del caso concreto.

En su único concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal sostiene que las porciones normativas impugnadas del artículo 185 Bis C del Código Penal del Estado de Sinaloa son contrarias a los principios de seguridad jurídica y taxatividad, en tanto la definición dada al concepto de inteligencia artificial no es clara ni precisa. Para dar respuesta a dicho planteamiento, la propuesta desarrolla tres subtemas: en primer lugar, se expone el parámetro de regularidad en relación con el principio de taxatividad; como segundo punto, se analiza, brevemente, la conceptualización y la regulación de la inteligencia artificial en el derecho comparado; y, por

último, se lleva a cabo el análisis correspondiente del caso concreto.

Por lo que hace al parámetro de regularidad, se retoman diversas consideraciones expuestas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 103/2023, 78/2021 y 84/2019. Esencialmente, se precisa que el principio de taxatividad exige que las normas estén redactadas de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos del tipo penal sean claros, sean precisos y sean exactos, recordándose que la precisión es una cuestión de grado, por lo que no se exige una claridad absoluta, sino que el grado de imprecisión pueda ser razonable.

En el segundo subtema, la propuesta incluye un parámetro contextual relativo a la evolución de la inteligencia artificial en el derecho comparado. Si bien este apartado no pretende ser exhaustivo, sí busca mostrar que la inteligencia artificial es una herramienta tecnológica que ha tenido un avance acelerado en las últimas décadas, repercutiendo en diferentes actividades cotidianas de todas las personas, sobre todo, dada la tendencia a democratizar el acceso a la misma. Así, se da cuenta de que cómo en diversas latitudes se ha buscado regular su uso a través de consensos democráticos mediante la aprobación de leyes nacionales o, incluso, la emisión de resoluciones o recomendaciones por organismos internacionales; sin embargo, lo cierto es que, hoy en día, la inteligencia artificial continúa siendo un concepto en evolución y sobre el cual la literatura relevante no ha coincidido en una definición unívoca ni en condiciones definitorias e inamovibles.

A partir de lo anterior, se concluye que la regulación legal de la inteligencia artificial ha optado por definirla de manera que se adapte al contexto y que se adapte a las necesidades específicas del caso concreto.

En este apartado del parámetro contextual, propondría al Tribunal Pleno añadir algunas consideraciones contenidas en los proyectos de las acciones de inconstitucionalidad 80/2024, presentado bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y de la 104/2024, presentada bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a fin de fortalecer su contenido. Específicamente, propongo adicionar aquellas consideraciones en las que se da cuenta de la recomendación sobre inteligencia artificial emitida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de la Ley de Inteligencia Artificial y del Convenio Marco Sobre Inteligencia Artificial, ambos generados recientemente en el seno de la Unión Europea, así como de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante la Cumbre del Futuro del año pasado. A partir de ese parámetro contextual, se advierte que, por un lado, una definición unívoca sobre inteligencia artificial escapa a la realidad actual y, por otro lado, que la litis radica en determinar si el concepto otorgado por el legislador local es lo suficientemente claro en su contexto específico, es decir, si se logra comunicar con claridad el núcleo esencial del delito específico contra la intimidad sexual.

A partir de los dos subtemas anteriores, en el tercer subtema se propone declarar infundado el concepto de invalidez

planteado por el promovente y de reconocer la validez de las porciones normativas impugnadas. La adición de los párrafos quinto y sexto del artículo 185 Bis C del Código Penal del Estado de Sinaloa tuvo como objetivo ampliar las causales y los medios comisivos del delito de violación de la intimidad sexual, esencialmente sancionando a quien, haciendo uso de la inteligencia artificial, manipule imágenes, audios o vídeos de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento expreso, sin su consentimiento voluntario, genuino y deseado para crear hechos falsos con apariencia de real, con el propósito de exponer, de distribuir, de exhibir, de reproducir, de transmitir, de comercializar, de ofertar o, incluso, de intercambiar y compartir a través de materiales impresos o de medios digitales.

En el párrafo siguiente, el legislador señaló que, para efectos de ese delito, el término inteligencia artificial significa las aplicaciones, los programas o tecnología que analice fotografías, audios o videos y ofrece ajustes automáticos para hacer alteraciones o modificaciones, es decir, esencialmente el legislador determinó sancionar la conducta relativa a manipular contenido audiovisual para crear hechos falsos con apariencia real a través de las herramientas tecnológicas que generan automáticamente contenido íntimo sexual no consensuado de una persona. Así, en el caso concreto, el legislador no pretendió emitir una regulación general sobre la inteligencia artificial, sino exclusivamente definirla en el contexto del delito para poder entender cuál es el medio comisivo prohibido.

En consecuencia, las porciones normativas impugnadas sí cumplen con el mandato de taxatividad, en tanto logran transmitir el núcleo esencial de la conducta prohibida, pues queda claro que la manipulación de contenido audiovisual por ese medio de aplicación de programas, de tecnologías que ofrezcan ajustes automáticos con el propósito de compartirlo es una conducta mayoritariamente acordada como indeseable y acreedora de una pena. Si bien la definición ofrecida por el legislador local con respecto a la inteligencia artificial no contiene todos los parámetros técnicos establecidos en la literatura especializada y en el derecho comparado, esto no permite arribar a la conclusión de que sea imprecisa, pues el legislador otorgó una decisión acotada, una definición comprensible en el contexto del delito de violación a la intimidad sexual. Como consecuencia de lo anterior y del principio de división de poderes, se considera que debe existir una deferencia para con el legislador y con la intención original que este tenía al momento de emitir la norma analizada. Por lo tanto, se propone reconocer la validez de las porciones normativas analizadas dentro del artículo 185 Bis C del Código Penal para el Estado de Sinaloa. Es cuanto, Ministra Presidenta, muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel Mossa.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta.

Este asunto... en el estudio de fondo yo estoy de acuerdo porque solo se explica en qué consiste el principio de taxatividad conforme los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, formularé un voto concurrente porque considero que, dada la naturaleza del tipo penal que se analiza, relativo a la violencia digital, que daña en la mayor parte de las veces a la infancia y a las mujeres, dentro del parámetro de regularidad constitucional nuestra resolución debe apoyarse y tomar en cuenta el alcance de la reforma a los artículos 4 y 21 constitucionales, publicada el quince de noviembre de dos mil veinticuatro, en la que se estableció, respectivamente, que toda persona tiene derecho a vivir a una vida libre de violencias, el Estado tiene deberes reforzados de protección con las mujeres adolescentes, niñas y niños y que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución, que garantiza los deberes reforzados de protección del Estado con las mujeres, las adolescentes, niñas y niños.

También estoy de acuerdo en el parámetro contextual.

Y, con relación al último de los apartados de este estudio de fondo, deseo señalar que, como todos sabemos, en el año dos mil dieciocho, año en que se aprobó una reforma a la legislación penal del Estado de Puebla, conocida como la “Ley Olimpia”, cuya finalidad fue la de castigar a los agresores

digitales que exponían la intimidad sexual de las personas, especialmente de niñas y mujeres a través de los mecanismos tecnológicos que les permitían a los delincuentes replicar imágenes reales o simuladas sin su consentimiento, lo cual constituye un atentado contra la integridad, la dignidad y la intimidad, la libertad, la vida privada de las víctimas, a las que se les causa un daño psicológico tanto a ellas como a sus familias. De manera ejemplar, la “Ley Olimpia” se ha replicado en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en el Código Penal Federal y, prácticamente, en la totalidad de las entidades federativas bajo diversas redacciones, modalidades y sanciones, pero en todos los casos el denominador común, que es el de reprimir el grave daño que, a través de los medios digitales, provoca y sigue provocando la ciberviolencia a las personas.

En el caso que hoy examinamos nos lleva a reflexionar sobre el uso de una nueva tecnología digital, la llamada inteligencia artificial, que tiene, precisamente, como una de las características que la distinguen la existencia de programas para manipular audios e imágenes, los cuales, en manos de la delincuencia, abre un nuevo capítulo de la violencia digital contra las personas, pero particularmente la que agrede a la infancia y a las mujeres.

Considero que, como Tribunal Constitucional y en observancia a la reforma constitucional general de la Constitución General, publicada el pasado quince de noviembre de dos mil veinticuatro, estamos obligados a garantizar deberes reforzados respecto de las medidas legislativas que amplían

la protección de violencia digital dentro del dinamismo de las nuevas tecnologías, pues, si la inteligencia artificial ya está al alcance de la mayoría de nosotros, es evidente que, al menos, debemos de reconocer la necesidad de rediseñar o ampliar los tipos penales que sancionarán a quienes hagan mal uso de estos mecanismos en perjuicio de sectores de alta vulnerabilidad, como siguen siendo, por desgracia, las infancias y las mujeres.

Me parece importante tener presentes las razones que se plasmaron en la exposición de motivos de la Presidenta de la República, la Doctora Claudia Sheinbaum, que dio origen a la reciente reforma constitucional en materia de igualdad sustantiva, en la que se explicó lo siguiente: el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es un derecho fundamental que busca garantizar que las mujeres puedan vivir sin sufrir agresiones simbólicas, psicoemocionales, patrimoniales, económicas, vicaria, física, obstétrica, reproductiva, digital, sexual o feminicida, tanto en el ámbito privado como en el ámbito público; este derecho está orientado a prevenir, proteger, sancionar y erradicar todas las formas de violencia de género y a promover el ejercicio de los derechos, atendiendo a la igualdad sustantiva.

En este contexto, comparto el reconocimiento de validez de la porción normativa, que dice “a quien haciendo uso de la inteligencia artificial”, contenida en el párrafo quinto del artículo 185 Bis C del Código Penal de Sinaloa, ya que, al sancionar penalmente a quien, haciendo uso de la inteligencia artificial, manipule imágenes, audios o vídeos de contenido

íntimo sexual de una persona para crear hechos falsos con apariencia real, con el propósito de difundirlo sin el consentimiento expreso de la persona afectada, considero que tiene la suficiente claridad para saber con exactitud cuál es la conducta que se tipifica como delito, consistente en exponer a las personas, sobre todo, a las mujeres al escarnio público mediante la creación de imágenes relacionadas con su vida privada, con el ánimo de dañar su reputación, lo que se ha denominado como *deep fakes*.

También comparto el reconocimiento de validez que plantea el Ministro ponente del párrafo sexto del mismo artículo 185 Bis C, ya que, al definir lo que debe entenderse por inteligencia artificial, lejos de generar una lesión al principio de taxatividad, como correctamente lo señala el proyecto... por cierto, felicito al Ministro ponente y su equipo por este análisis sobre la taxatividad de estos tipos que lleva a cabo. Esto permite que se eviten lecturas equivocadas de la norma, ya que, con toda precisión, señala que consiste en las aplicaciones, programas y tecnología que analice fotografías, audios o vídeos y ofrece ajustes automáticos para hacerles alteraciones o modificaciones, con lo cual se impide una aplicación arbitraria de la norma por parte de las autoridades y, en consecuencia, como las normas reclamadas son absolutamente coincidentes con la obligación de garantizar la protección reforzada a la infancia y a las mujeres, a las que alude la reforma constitucional publicada el quince de noviembre del año pasado, mi voto es a favor del reconocimiento de validez que propone el proyecto y por razones adicionales sustentadas en

el texto vigente de la Constitución General. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Primero, quiero agradecer al Ministro ponente el que haya hecho referencia en su proyecto a la acción de inconstitucionalidad 104/2024 bajo mi ponencia y que haya hecho referencia a las consideraciones que tuvimos en el momento en que se redactó el proyecto. En este caso, estoy a favor del sentido del Ministro González Alcántara Carrancá... de su proyecto. Si bien es cierto que la definición de inteligencia artificial, prevista por el legislador, no tiene todos los elementos contemplados en la literatura y en el derecho comparado, se debe tener en cuenta que no existe una definición unívoca ni universal, pues el concepto es altamente técnico y en constante evolución.

Exigir al legislador una definición exacta y precisa de inteligencia artificial no solo sería imposible frente al desarrollo tecnológico de la misma, sino que limitaría su libertad configurativa, particularmente frente a los riesgos emergentes en el contexto local. Por otro lado, tampoco debemos pasar por alto que la inteligencia artificial ha sido utilizada como herramienta para facilitar la violencia de género. Según el reporte de dos mil veintitrés de la UNESCO en esta materia, el 58% (cincuenta y ocho por ciento) de las mujeres y de las niñas de todo el mundo han sido víctimas de algún tipo de violencia cibernética, comenzando desde los 14 años con la

tendencia de que podría aumentar el número de actores que cometen estos delitos a una magnitud superior. Lo anterior, incluye la creación de material pornográfico a través de las *deep fakes* o ultra falsificaciones, es decir, la alteración de fotografías o vídeos mediante el uso de esta tecnología para hacerlas parecer reales, afectando principalmente a las niñas y mujeres, cuyas fotos son usadas para generar este contenido. Al respecto, en su informe de 2024 sobre violencia contra las mujeres y las niñas facilitada por la tecnología, el Secretario General de Naciones Unidas señaló que, entre el 90% (noventa por ciento) y el 95% (noventa y cinco por ciento) de las ultra falsificaciones en línea son imágenes pornográficas creadas sin el consentimiento de las víctimas, que son mujeres, básicamente. Asimismo, reconoció que esta tecnología se ha intensificado en las extorsiones, pues los perpetradores amenazan con difundir imágenes falsas en los sitios web, infringiéndose un grave daño, causándole traumas psicológicos, daños a la reputación, aislamiento social o, incluso, perjuicios económicos.

En estas circunstancias, para proteger a las niñas y mujeres de la violencia facilitada por las nuevas tecnologías es de vital importancia la regulación de normas que limiten el uso de la inteligencia artificial para estos fines. Ahora, esta urgencia no implica que legislador esté exento de cumplir con sus obligaciones, en particular, el principio de taxatividad; sin embargo, en el caso concreto coincido que la definición aportada por el legislador permite a los gobernados saber con suficiente claridad la conducta prohibida, a saber, la manipulación del contenido audiovisual por medio de

aplicaciones, programas o tecnologías que ofrezcan ajustes automáticos con el propósito de exponerlo, distribuirlo, difundirlo, exhibirlo, reproducirlo, transmitirlo, comercializarlo, ofertarlo, intercambiarlo y/o, compartirlo. En esta tesitura, mi voto es a favor del sentido del proyecto con consideraciones adicionales. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Para efectos de esta explicación que habré de presentar a ustedes, comienzo por decir que esta acción de inconstitucionalidad es presentada por el Ejecutivo Federal a través de la Consejería Jurídica. Entre sus principales argumentos, expresa que la norma aquí combatida carece de la precisión que llevara a entender que se cumple con el requisito de taxatividad, particularmente centrado en la dificultad que significa alcanzar una definición generalmente aceptada de inteligencia artificial. El Ejecutivo Federal (insisto), a través de la Consejería Jurídica, si bien reconoce la existencia de avances tecnológicos, expresa que, al ser estos incorporados a la tipología en el derecho, produce contenidos ambiguos y, en esa medida, también (concluye) dificulta la aplicación en las normas al caso específico. Es particularmente puntual al decir que, si bien queda en manos del legislador solventar indeterminaciones conceptuales a través de acuerdos democráticos, concluye que la definición que el legislador de Sinaloa expresó sobre inteligencia artificial es no solo vaga, sino muy cuestionable. Habla también de que es un concepto controvertido e indeterminado y, por ello, el

Ejecutivo Federal cuestiona del Ejecutivo local y del Congreso local el Decreto 699.

Y yo coincido con lo que dice el Ejecutivo Federal, única y exclusivamente en un específico renglón. En todo lo demás, estoy de acuerdo con el proyecto. Si ustedes analizan el tipo penal que el Ejecutivo Federal cuestionó del Ejecutivo Local y de las autoridades locales, incorpora un medio comisivo como integrante de la configuración del tipo penal, al decir “a quien haciendo uso de la inteligencia artificial”. El propio proyecto expresa una deferencia hacia el legislador, entendiendo cuál era la razón que le llevó a legislar y tipificar una conducta, pero el Ejecutivo Federal que la cuestiona combate el uso de la palabra inteligencia artificial, pues se estima que la redacción misma del artículo podría no usar esta expresión y coincidir con la fundamental intención que tiene este párrafo.

El párrafo dice: “Se impondrán las mismas penas previstas en el segundo párrafo del presente artículo a quien (dice el artículo cuestionado) haciendo uso de la inteligencia artificial, manipule imágenes, audios o videos de contenido íntimo sexual de una persona para crear hechos falsos con apariencia real, con el propósito de exponer, distribuir, difundir, exhibir, reproducir, transmitir, comercializar, ofertar, intercambiar y/o compartir a través de materiales impresos, correo electrónico, mensajes telefónicos, redes sociales o cualquier otro medio tecnológico sin su consentimiento expreso, voluntario, genuino y deseado”.

Coincido con el Ejecutivo cuando, diciendo que con eliminar palabras como (diciendo) “haciendo uso de la inteligencia artificial”, la conducta que se busca inhibir coincide perfectamente bien con los demás y no tiene que estar involucrada con el medio comisivo, que se llama inteligencia artificial, que solo dificulta el oficio del juez para tratar no solo de ocupar la definición de inteligencia artificial que el propio artículo da, sino los posibles cuestionamientos sobre la constitucionalidad de esa definición. Por tal razón, creo que incluir en el tipo penal el medio comisivo, diciendo “haciendo uso de la inteligencia artificial”, contamina el texto y, como bien lo refiere el Ejecutivo Federal (que es quien combatió), tiene razón, pues eliminando las palabras “haciendo uso de la inteligencia artificial”, como lo concluye él, se consigue el propósito de sancionar este tipo de conductas, que son verdaderamente dañinas en las personas.

En esa medida, estando de acuerdo con una gran cantidad de las cuestiones que trata este proyecto, sí creo que hay un vicio de ambigüedad en esta disposición, al haber colocado la frase “haciendo uso de la inteligencia artificial”. Por esa razón, yo estaría, en esta circunstancia: por considerar que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Ejecutivo Federal es fundada y, en la medida de que es fundada, llevar a que este Alto Tribunal, quitando la frase “haciendo uso de la inteligencia artificial”, como bien lo expresa la promovente, mantuviera el sentido de la disposición, eliminando el medio comisivo, que puede dar lugar a interpretaciones muy variadas y, con ello, generar ambigüedades que afecten la taxatividad. Por eso, estando de acuerdo con el proyecto, salvo por lo que hace a

esta disposición, yo estaría por considerarla fundada y eliminar de esta disposición esa frase. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Yo estoy a favor del proyecto y con las consideraciones y adiciones que el Ministro ponente ofreció en su presentación. Solo me voy a separar de los párrafos 74, 77, 78, 83, 99, 100 y 101. No comparto que se haga referencia al injusto penal como un sinónimo de tipo penal y que se afirme que uno de los elementos objetivos del tipo penal es la lesión o puesta en peligro al bien jurídico tutelado y que la realización de la conducta típica se traduce en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado.

Yo considero que el injusto penal se conforma por una conducta típica y antijurídica, y la lesión o puesta en peligro del bien jurídico es un análisis que corresponde a la antijuricidad. También me separaría de los párrafos 99, 100 y 101 porque se hace alusión a una situación hipotética que no aconteció en el caso y, sin embargo, haré un voto concurrente. También entiendo que el principio de taxatividad no tiene que estar dirigido a un concepto técnico especializado, sino que sea comprensible para todas las personas.

Entonces, yo haría un voto concurrente, separándome de estos párrafos. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto con un concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto y con un voto concurrente para fortalecer con la reforma constitucional de noviembre de 2024. Gracias.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor del proyecto con consideraciones adicionales.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto. Tendría matices en algunas consideraciones y con reserva de voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto, en un breve voto concurrente me separaré también de estas afirmaciones en cuanto a la realización o puesta en peligro del bien jurídico como elemento del tipo penal.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Toda vez que el proyecto reconoce la validez de la disposición, yo estaría, única y exclusivamente, en contra de que se le reconozca a la expresión “haciendo uso de la inteligencia artificial”, la cual, para mí, debe ser declarada inválida.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto, separándome de los párrafos 74, 77, 78, 83, 99,100 y 101 con un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere a la porción normativa del párrafo quinto del artículo 185 Bis C,

que indica “quien haciendo uso de inteligencia artificial”, existe una mayoría de ocho votos a favor del reconocimiento de validez con voto en contra del señor Ministro Pérez Dayán; y, por lo que se refiere al párrafo sexto de dicho numeral, existe unanimidad de votos a favor de la propuesta de validez; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anuncia voto concurrente; la señora Ministra Esquivel Mossa, con razones adicionales y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ortiz Ahlf, con razones adicionales; la señora Ministra Ríos Farjat, con matices en algunas consideraciones y reservando su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Laynez Potisek, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de los párrafos 74, 77, 78, 83, 99, 100 y 101 y con anuncio de voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿No hubo cambio en los resolutivos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Los podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS PRESENTES Y DECIDIDO EN DEFINITIVA ESTE ASUNTO.

Continúe, por favor, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 509/2023, PROMOVIDA POR LA ALCALDÍA BENITO JUÁREZ, CIUDAD DE MÉXICO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DEL DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DE MEJORA REGULATORIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SE EXPIDE LA LEY DE MEJORA REGULATORIA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO EL AVISO POR EL QUE SE DA A CONOCER A LOS SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO EL CALENDARIO DE CAPACITACIÓN PARA LA CARGA DE SUS REGULACIONES QUE INTEGRAN SU MARCO NORMATIVO VIGENTE EN LA PLATAFORMA DE REGISTRO DE REGULACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Bajo la ponencia del señor Ministro González Alcántara Carrancá y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 34, 35 Y OCTAVO TRANSITORIO DEL

DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DE MEJORA REGULATORIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL SIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE Y SE EXPIDE LA LEY DE MEJORA REGULATORIA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO LA DEL AVISO POR EL QUE SE DA A CONOCER A LOS SUJETOS OBLIGADOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO EL CALENDARIO DE CAPACITACIÓN PARA LA CARGA DE SUS REGULACIONES QUE INTEGRAN SU MARCO NORMATIVO VIGENTE, EN LA PLATAFORMA DEL REGISTRO DE REGULACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADO EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a su consideración los apartados de competencia, precisión de normas, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva. ¿Alguien tiene alguna observación? Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: No, más bien en causas de improcedencia.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ah, muy bien. Yo no comparto que no se tengan como impugnados los artículos 3° en sus diversas fracciones, 36 y 38 de la Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México bajo la consideración de que no se expresaron conceptos de invalidez en su contra. A mi juicio, fueron señalados, expresamente, y el no expresarse

conceptos de invalidez daría lugar a la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con el 22, fracción VII, de la ley reglamentaria. En ese sentido, (yo) haría un voto concurrente. Con esta observación, consulto si podemos aprobar estos apartados en votación económica **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Pasaríamos al capítulo de causas de improcedencia y sobreseimiento. Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:

Con mucho gusto, Ministra Presidenta. Muchas gracias. Haré una presentación conjunta. Aquí, en el primer punto, la Alcaldía Benito Juárez carece de interés legítimo porque no hace valer violaciones a la Constitución Federal. El punto VI.2, si la demanda es extemporánea, y la tercera, la alcaldía no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

En este apartado, en primer lugar, se estudian las causas de improcedencia en la que se alega que los conceptos de invalidez de la alcaldía actora no versan sobre alguna violación directa a la Constitución Federal, pues los preceptos constitucionales que se señalan como transgredidos no prevén facultad alguna a favor de la alcaldía actora en materia de gestión de datos. El argumento es infundado, puesto que la alcaldía sí aduce que el acuerdo, como primer acto de aplicación de las normas impugnadas, es susceptible de incidir en su esfera de competencia prevista en la Constitución

Federal, por lo tanto, sí se actualiza el principio de afectación necesario para la procedencia de la controversia constitucional. En segundo lugar, se señala que el argumento de que la demanda fue presentada de forma extemporánea y ha sido atendido en el apartado de oportunidad y, por último, se responde al argumento en que se aduce que, como la alcaldía actora está reclamando violaciones a la Constitución y a las leyes locales, debió de haber agotado el medio de defensa establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México. Se considera que el argumento es infundado, puesto que, en la demanda, sí se invocan violaciones directas a la Constitución Federal, y estas cuestiones solamente toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Desde mi perspectiva, y teniendo especial consideración, la peculiaridad en la integración de la esfera constitucional de competencias de las alcaldías de la Ciudad de México, el estudio sobre la actualización del interés legítimo para promover la controversia constitucional debe atender al análisis de las particularidades de cada caso, pues, a partir de ellas, se podrá determinar si se persigue la tutela de facultades constitucionales o legales. En la línea del voto que emití en la Primera Sala, al resolver el recurso de reclamación 411/2023, en el que se impugnó la admisión de la presente controversia constitucional, difiero de la propuesta al considerar infundada la causa de improcedencia analizada en el apartado VI.1; esto,

pues (desde mi perspectiva) la alcaldía actora carece de interés legítimo para promover la presente controversia, ya que no plantea la vulneración de una atribución constitucional que le corresponda de manera exclusiva. En este orden de ideas, también me atrevo o me aparto, más bien, de la propuesta realizada por el proyecto en el apartado VI.3, que analiza la causa de improcedencia relativa a la falta de agotamiento de la instancia local, prevista en la solución del conflicto, pues la respuesta descansa sobre la base de que la alcaldía sí cuestionó la vulneración de sus facultades constitucionales exclusivas, lo que no comparto. Por tanto, mi voto será por el sobreseimiento de la presente controversia por las razones mencionadas. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Muchísimas gracias. En este asunto, con relación a la procedencia, (yo) no estoy de acuerdo en que la alcaldía accionante tenga interés legítimo para impugnar las normas generales reclamadas al no sustentar su demanda en una violación a una competencia directamente reconocida en el Texto Fundamental, sino, en todo caso, en violaciones indirectas del orden local diversas a una atribución constitucional que puede ser tutelada en controversia constitucional, ya que, si bien alega infracciones a los artículos 122, párrafo primero, apartado A, base VI, inciso c), 25 y 73, fracción XXIX-Y, de la Constitución General, así como la vulneración al décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial del

veintinueve de enero de dos mil dieciséis, ninguno de tales preceptos establecen, expresamente, alguna atribución exclusiva a favor de las alcaldías de la Ciudad de México. En consecuencia, mi voto es por que se declare fundada la causa de improcedencia que plantea el gobierno de la ciudad y se sobresea en la controversia, tal como lo he sostenido en diversos precedentes similares fallados mayoritariamente en la Segunda Sala. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias. Yo sí vengo a favor de la legitimación de la alcaldía. Desde mi punto de vista (y ya lo hemos votado así en este Tribunal Pleno en otras controversias), sí hay o puede haber una afectación directa. Una competencia que, desde mi punto de vista, sí está en la Constitución, porque el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional, que transforma a estos órganos político-administrativos, que eran entonces las delegaciones en alcaldías, fue muy claro en que sí especificó que tenían una competencia específica, pero ante la imposibilidad de vaciarla toda, y esto no, no estoy adivinando: está en la exposición de motivos, no se preguntó si tenía que vaciar toda la competencia en la Constitución; señaló que, al no ser pertinente, lo que hizo es señalar que mínimo tendrían que tener la que ya tenían como exclusiva en la ley orgánica vigente en ese momento. Por lo tanto, la competencia es constitucional y, además, de considerarse lo contrario sería una decisión totalmente regresiva. ¿Cómo es posible que se

les haya reconocido la legitimación o el interés legítimo para promover una controversia cuando eran órganos político-administrativos? Y este Tribunal Pleno desarrolló toda una doctrina para señalar que, efectivamente, podían defender sus competencias. Y ahora la transformación en alcaldías, que si bien no llegaron a ser municipios, pero sí fue el fortalecimiento como nivel de gobierno, ahora este Tribunal, digamos que... digamos, porque les fue peor (perdón la expresión coloquial), y que ahora ya no pueden defender su competencia. Entonces, creo que el proyecto es correcto en decir que sí hay esta legitimación, que claro que pueden interponer controversia. Lo otro, será asunto de fondo si, efectivamente, esa competencia hay que analizarla, si es invasiva o no es invasiva. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Tome votación, por favor

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:
Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En contra.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: A favor.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto y suscribo todo lo que ha mencionado el Ministro Javier Laynez, que, incluso, me parece acorde con el principio *pro actione*.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto; la señora Ministra Ríos Farjat, con precisiones; y voto en contra de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Pasaríamos al siguiente apartado. Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con mucho gusto, Ministra Presidenta. En el estudio de fondo, lo dividimos en tres apartados: el primero, reforma y materia de mejora regulatoria; el segundo, el ámbito de competencia constitucionales de las alcaldías de la Ciudad de México; y, tercero, el análisis del registro de regulaciones en la Ciudad de México.

En el apartado de estudio de fondo, primero, se desarrolla como parámetro de regularidad la reforma en materia de mejora regulatoria, en la cual se adicionó, en el último párrafo del artículo 25 de la Constitución Federal, el deber de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para las autoridades de todos los órdenes de gobierno. Asimismo, se retoma lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de

la Nación al resolver la controversia constitucional 282/2019, en cuanto al ámbito de competencia constitucional que corresponde a las alcaldías capitalinas. En particular, resulta relevante el reconocimiento que, de acuerdo con los artículos 122, apartado A, base VI, constitucional y el décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional del veintinueve de enero del dos mil dieciséis, las alcaldías deben contar con, al menos, las competencias que correspondían a las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal. Posteriormente, el apartado estudia la constitucionalidad del aviso y de las normas impugnadas. Estas establecen el registro de regulaciones de la Ciudad de México. Es una herramienta tecnológica a cargo de la Secretaría de la Contraloría General e implementada por la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México, cuyo objeto es contener todas las regulaciones vigentes de la ciudad. Asimismo, ordena a las alcaldías cargar las regulaciones que apliquen y mantenerlas actualizadas, así como de asistir a una capacitación con la agencia para tales efectos.

En el caso concreto, la Alcaldía Benito Juárez argumenta que las normas y el aviso invaden sus facultades de proponer, de formular y de ejecutar las medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa y de ejecutar todos los programas de simplificación administrativa, de modernización y de mejora de atención al público. Estas competencias se encuentran previstas en las fracciones XLVI y LXVII del artículo 39 de la ley abrogada, la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal, que

(según se refirió) forma parte del ámbito de competencia constitucional de las alcaldías; sin embargo, el proyecto observa que las atribuciones que se asignan a la Secretaría de la Contraloría General y a la Agencia Digital para la gestión del registro de regulaciones de la Ciudad de México son distintas a las facultades constitucionales que corresponden a la alcaldía actora, por lo que no es cierto que se les permita realizarlas ni sustituir a la alcaldía en su ejercicio. Por lo tanto, la invasión aquí alegada resulta infundada.

Por otra parte, la alcaldía actora argumenta que las normas de avisos impugnados invaden sus facultades, facultades previstas, precisamente, en el artículo 25 constitucional de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, de trámites y de servicios. El proyecto observa que, aunque es cierto que la creación del registro de regulación sí implica la implementación de una política de mejora regulatoria, la competencia constitucional referida es una facultad concurrente para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo a las autoridades de la Ciudad de México, más aún, se observa que la creación del registro de regulaciones locales es compatible con el modelo previsto en la ley general. Además, la Secretaría de la Contraloría General, como integrante del Consejo de Mejora Regulatoria y la Agencia Digital, en su calidad de unidad de mejora regulatoria, ambas en la Ciudad de México, actúan en el ámbito de sus respectivas competencias y no impiden que las autoridades municipales de mejora regulatoria actúen dentro del suyo. Entonces, la invasión aquí alegada también resulta infundada.

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

Por todo lo anterior, se propone reconocer la validez de los artículos 34 y 35 y octavo transitorio de la Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México, así como del aviso impugnado. Es cuanto, Ministra Presidenta. Muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien quiere hacer algún comentario? Yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. Me voy a apartar de algunas consideraciones. Tal y como lo expuse en mi voto concurrente en la controversia constitucional 230/2021, (a mi juicio) el parámetro para analizar si se invade la competencia de las alcaldías en una controversia constitucional no puede partir de la legislación secundaria, en general, sino que debemos limitarnos a analizar las funciones que antes se preveían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para las (entonces) delegaciones en términos del artículo décimo

séptimo transitorio del decreto de la reforma constitucional sobre la Ciudad de México, ya que (a mi juicio) solo estas deben entenderse como si estuviesen establecidas en la propia Constitución en favor de las alcaldías como facultades mínimas, es decir, la posibilidad de emplear la legislación secundaria para definir la competencia, que constitucionalmente se reservó a las alcaldías, deriva de la constitucionalización de las funciones que antes se preveían para las delegaciones, las cuales están comprendidas únicamente en la (entonces) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, no así en otras leyes secundarias, por lo que cualquier otra facultad no prevista en la referida ley no puede formar parte (a mi juicio) del parámetro de constitucionalidad.

Y de una revisión en el catálogo mínimo de las facultades que, constitucionalmente, deben tener las alcaldías, previstas en esta ley, no advierto que estas tengan la facultad constitucional exclusiva de implementar una herramienta tecnológica para cargar todas sus regulaciones e incorporarlas. Por el contrario, se aprecia que les corresponde únicamente proponer, formular y ejecutar mecanismos para lograr la simplificación administrativa, modernización, simplificación y desregulación y para facilitar la difusión de la información relativa. Además, el artículo 25 constitucional únicamente otorga a la alcaldía una facultad para implementar, en el ámbito de su competencia, las políticas en materia de mejoras regulatorias, por lo que, si las normas y el aviso impugnados diseñan una política en la materia al crear, precisamente, un registro de regulaciones local, en términos de este precepto

constitucional, no le correspondía a la alcaldía accionante, no implica ninguna invasión de competencias en ese sentido. Y, coincido con el sentido, haré un voto concurrente y me separaré de los párrafos 124 a 127, pues en estos se examina la invasión de facultades que no están previstas en el catálogo mínimo a que hace referencia el décimo séptimo transitorio. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:
Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra porque considero que la controversia constitucional es improcedente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En el mismo sentido que la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: A favor.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto.
¿Puedo hacer una sugerencia Ministra Presidenta, o espero a terminar las votaciones?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Por favor.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias. Yo creo que el proyecto cita los precedentes que este Tribunal Pleno ha votado en legitimación, oportunidad y en el fondo, es decir, la propuesta del Ministro González Alcántara se basa en precedentes y están correctamente citados en notas al pie.

Quizá valdría la pena, para despejar cualquier duda sobre la procedencia del fondo y la metodología, que se expresaran en el cuerpo del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro ponente, ¿acepta la sugerencia de la Ministra?

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Sí, con mucho gusto, sí, claro. Si es para mejorar, con mucho gusto. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: A favor.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto, apartándome de los párrafos 124 y 127 y con un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de siete votos a favor de la propuesta; la señora Ministra Ríos Farjat, con precisiones aceptadas por el señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de los párrafos 124 y 127, con anuncio de voto concurrente; voto en contra y por la improcedencia de la controversia de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿No tuvieron cambio los resolutivos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Los podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y DECIDIDO, EN DEFINITIVA, ESTE ASUNTO.

Continúe, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 41/2024, SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE ESTE ALTO TRIBUNAL, AL RESOLVER, RESPECTIVAMENTE, EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2170/2022 Y LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 130/2004.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS DENUNCIADA.

SEGUNDO. DEBE PREVALECER CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTE TRIBUNAL PLENO.

TERCERO. PUBLÍQUESE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE SE SUSTENTA EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 219 Y 220 DE LA LEY DE AMPARO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a consideración de este Tribunal Pleno los apartados de competencia, legitimación y criterios denunciados. ¿Alguien tiene alguna observación? ¿Los podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS PRESENTES.

Y pasaríamos al siguiente apartado, Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. El siguiente apartado se denomina existencia de la contradicción de criterios.

El proyecto que se presenta propone determinar que sí existe la contradicción de criterios denunciada, dado que la Primera Sala resolvió, en el amparo en revisión 2170/2022, que la interrupción del plazo de prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades no puede tener como efecto que comience a correr un nuevo plazo, sino que las facultades para fincar responsabilidades resarcitorias o de cualquier otro tipo debe iniciar y concluir en el plazo perentorio de cinco años que prevé la ley. Mientras que la Segunda Sala, en la contradicción de criterios 130/2004, sostuvo que la interrupción de la prescripción implica dejar de lado el tiempo transcurrido hasta ese momento y que comience nuevamente el plazo correspondiente. Por esa razón, se sostiene que los criterios que se expresan en esta contradicción colisionan en un punto en concreto, consistente en la definición de los efectos que produce la interrupción del plazo de prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades.

El proyecto señala que no es obstáculo para tener por existente la contradicción de criterios el hecho de que las

Salas, en los respectivos asuntos, analizaron legislaciones y procedimientos distintos, pues la existencia de la contradicción no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, y se considera que las normas que se analizan son esencialmente similares en la previsión de las reglas generales de prescripción.

Adicionalmente, se indica que tampoco es impedimento para resolver el asunto el que una de las leyes involucradas en el análisis del presente asunto, es decir, la de fiscalización y rendición de cuentas de la Federación, haya sido abrogada, toda vez que los procedimientos administrativos iniciados durante su vigencia se han seguido tramitando y concluirán conforme a las disposiciones que establece dicho ordenamiento legal.

Esto es, señora Ministra Presidenta, el tema específico de la contradicción de los criterios denunciados.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Mi voto es a favor de la existencia de la contradicción de criterios por lo siguiente. En el amparo directo en revisión 2170/2022, la Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, vigente en 2009. La parte quejosa de este asunto consideraba que ese precepto transgredía el principio de seguridad jurídica por no regular el momento de inicio y conclusión del procedimiento de

responsabilidad resarcitoria. La Primera Sala determinó que, del análisis sistemático de los artículos 56, 57 y 73 de dicha ley, el procedimiento debía iniciar y terminar en el plazo de cinco años previsto para la prescripción. Además, determinó que su interrupción no tenía como efecto que se reiniciara el plazo mencionado, pues, de considerarse así, impactaría negativamente en el principio de seguridad jurídica.

En cambio, la contradicción de tesis 130/2004, que resolvió la Segunda Sala, derivó de la discrepancia que hubo entre los dos tribunales sobre el momento en el cual se reinicia el plazo de prescripción cuando se interrumpe. La Segunda Sala determinó que, de los artículos 64 a 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se colige que el plazo de prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento y que el efecto de la interrupción es que se reinicie el plazo respectivo.

Ahora bien, los criterios derivaron de cuestiones fácticas diversas y se analizaron sistemas normativos diferentes. Considero que sí existe un punto de toque respecto al mismo problema jurídico, específicamente, con relación al efecto que produce la interrupción del plazo de prescripción; lo anterior, porque la Primera Sala consideró que su efecto no implicaba reiniciar el plazo de prescripción, mientras que la Segunda Sala consideró que el efecto de la interrupción sí implicaba el reinicio del plazo respectivo. En ese sentido, las Salas encontraron soluciones distintas para el mismo problema jurídico. Aunado a lo anterior, cabe destacar que las normas analizadas, aun cuando se encuentran en leyes diferentes,

son sustancialmente iguales en su redacción. Por todo lo anterior, considero que sí existe una contradicción de criterios. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? ¿Podemos aprobar este apartado en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS PRESENTES.

Continuamos, Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Ya en el estudio de fondo y con la finalidad de establecer el criterio que debe prevalecer, el proyecto explica que, en los artículos 73 y 78 de las legislaciones analizadas, el legislador estableció de manera muy similar tres elementos fundamentales de las reglas de prescripción de las facultades de las autoridades para fincar responsabilidades resarcitorias o administrativas, al decir, primero, un plazo prescriptivo determinado como autolimitación de la potestad estatal para perseguir y sancionar un comportamiento antijurídico, cinco años en la ley de fiscalización y uno o tres años en la de responsabilidades, un segundo punto, un parámetro objetivo a partir del cual comienza el cómputo de ese plazo. En ambos preceptos, se indica que será a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que esta hubiese cesado, si fuere de carácter continuo. Y, finalmente, uno tercero, la posibilidad de que tal

plazo pueda interrumpirse. En el caso del artículo 73 de la ley de fiscalización, menciona que será al notificarse el inicio del procedimiento, mientras que el 78 de la ley de responsabilidades, estipula que será al inicio del procedimiento; no obstante, de las legislaciones en análisis, como en muchas otras, no se desprende cuál es el efecto que produce la interrupción del plazo de prescripción de las facultades de la autoridad.

El proyecto hace referencia a las principales pautas que este Alto Tribunal ha fijado respecto al principio de seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 constitucional, el cual inspira a la figura de la prescripción, que tiene como finalidad evitar actuaciones arbitrarias y la prolongación indefinida de procedimientos sancionadores, constituyendo el sustento para sostener que la interrupción del plazo prescriptivo solo implica que deje de correr dicho plazo y el tiempo transcurrido debe conservarse para que, eventualmente, se reanude por el lapso remanente, ello porque la interpretación de los elementos de las reglas de prescripción, en general, no puede dar margen para extender o ampliar una temporalidad perentoria establecida de manera expresa por el autor de la norma, de ahí que debe entenderse que la interrupción no puede tener mayor efecto que el de detener el transcurso del plazo de prescripción y, menos aún, posibilitar que dicho plazo vuelva a computarse desde el inicio, pues ello implicaría modificar el parámetro temporal de prescripción, permitiendo una ampliación injustificada del espacio de actuación de la autoridad en perjuicio de los particulares que, incluso, en el caso más extremo, podría equivaler al doble o triple del plazo

establecido por el legislador en contravención del principio de seguridad jurídica.

A partir de lo anterior es que se propone establecer como jurisprudencia aquella que derivaría de entender que el plazo de la prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades implica, por medio de su interrupción, detener la continuidad de su cómputo y conservar el tiempo que ha transcurrido para que, eventualmente, se reanude por el lapso el remanente. Esta es la propuesta central del proyecto, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias. Respetuosamente, yo no coincido con la conclusión del proyecto. La prescripción es una figura que opera por el simple transcurso del tiempo, que genera consecuencias distintas para autoridades y gobernados. Para el ente estatal, representa una consecuencia negativa que le impide perpetuar ilimitadamente su facultad sancionadora. En cambio, para el gobernado representa un derecho irrenunciable, por el cual adquiere certeza y seguridad jurídica.

Desde esa perspectiva, el plazo de prescripción debe basarse en parámetros objetivos, lo que significa que corresponde al legislador federal establecer, de manera precisa, la temporalidad en que puede desplegarse la facultad punitiva, estos parámetros objetivos excluyen cualquier posibilidad de

que sea la autoridad administrativa quien determine la forma en que debe administrarse el plazo de prescripción. El proyecto afirma que el plazo prescripción puede verse afectado en su continuidad con motivo de la interrupción que se origina con el inicio del procedimiento administrativo. No comparto esta conclusión porque deja en manos de la autoridad administrativa el manejo del plazo prescriptivo, cuando esta labor corresponde al legislador federal. Mi posición sobre la forma en que opera el plazo prescripción no es más que la aplicación de la ley.

Aquí debo ser muy claro: el plazo fijado en cada legislación es inamovible y obliga al ente estatal a iniciar y concluir su actividad sancionadora dentro de la temporalidad que el legislador consideró razonable. No existe certeza jurídica para el gobernado cuando se interpreta que el plazo legal puede verse afectado, en su continuidad, en aquellos casos en que la autoridad decide iniciar sus facultades de comprobación. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más?
Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Si bien comparto la mayoría de las consideraciones del proyecto, difiero de la propuesta en el párrafo 62, en el sentido de que el plazo de la prescripción se reanuda cuando se cierra la instrucción del procedimiento. Lo anterior, porque la materia de la contradicción de criterios es únicamente determinar qué efecto tiene la interrupción del

plazo de prescripción, pero no fijar los parámetros específicos sobre el momento en el que la interrupción termine, lo que, incluso, puede depender de la regulación específica de los procedimientos. Además, estimar que la interrupción termina con el cierre de la instrucción puede generar que la autoridad, discrecionalmente, determine el momento en el que se cerrará la instrucción, ampliando con ello, indefinidamente, los efectos de la interrupción. En ese sentido, estoy... (bueno) estoy a favor del proyecto, pero me separo de las consideraciones mencionadas y me reservo un derecho a formular un voto aclaratorio.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Gracias, Ministra Presidente. La Primera Sala consideró que la interrupción de la prescripción implica detener la continuidad de su cómputo y, una vez desahogada la garantía de audiencia, se reanude por el lapso remanente, conservando el tiempo que hubiere transcurrido hasta antes de la interrupción. La Segunda Sala estimo que la interrupción de la prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades implica reiniciar su cómputo a partir de dicha interrupción, aun cuando se encuentra en desarrollo el procedimiento de responsabilidad administrativa.

El proyecto propone, sustancialmente, que este Pleno asuma el criterio sostenido por la Primera Sala porque el principio de seguridad jurídica, que inspira la prescripción, respalda que la interrupción del plazo de prescripción solo deje de correr en

tanto se desahoga la garantía de audiencia de la probable persona infractora, período que comprende de la citación al procedimiento hasta el cierre de instrucción, conservando el tiempo para posteriormente reanudarse por el periodo restante.

Estoy en contra de este criterio. Considero que debería prevalecer uno distinto a los dos formulados por ambas Salas, dado que, en la interrupción de la prescripción de las facultades de la autoridad para fincar responsabilidades, implica que, a partir de esa interrupción, no se puede actualizar la prescripción mientras se encuentra en desarrollo el procedimiento de responsabilidad administrativa.

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

que el procedimiento administrativo es el mecanismo que tiene la autoridad para imponer la sanción correspondiente.

En segundo lugar, se debe entender que los efectos de interrumpir la prescripción implican que, a partir de ese momento, no se puede actualizar esta figura, en tanto se encuentra en desarrollo el procedimiento de responsabilidad administrativa. El artículo 1175 del Código Civil Federal dispone que el efecto de la interrupción es inutilizar para la prescripción todo el tiempo corrido antes de ella, es decir, no se puede contabilizar para que se actualice la prescripción. Es como si no hubiera transcurrido ese tiempo. En este sentido, una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa, no es necesario prever el inicio de un nuevo cómputo del plazo porque la prescripción es el plazo que tiene la autoridad para imponer las sanciones respectivas y, en ese momento, es claro que la autoridad ya está ejerciendo sus facultades sancionatorias. Solo es cuestión de esperar a que se desahogue el procedimiento. En todo caso, si se deja de actuar en este, se daría lugar a la caducidad de la instancia, con lo cual desaparecería la interrupción del plazo de prescripción que se había generado con el inicio del procedimiento, es decir, el tiempo transcurrido antes del inicio de un procedimiento, que ha caducado, vuelve a ser útil para efecto de que se actualice, en su caso, la prescripción. Además, el hecho de que no se pueda actualizar la prescripción mientras se encuentra en desarrollo el procedimiento de responsabilidad administrativa no supone la modificación injustificada del parámetro temporal de prescripción, pues, en todo caso, la autoridad debe iniciar el

ejercicio de sus facultades sancionatorias dentro de ese parámetro temporal.

En tercer lugar, se debe considerar que ninguno de los criterios contendientes otorga, realmente, mayor certeza jurídica y ambos comprometen la posibilidad de que el Estado sancione de manera efectiva las faltas administrativas. El criterio de la Primera Sala reduce, significativamente, el tiempo que tiene la autoridad para imponer sanciones, pues la obliga a iniciar y concluir el procedimiento administrativo dentro del plazo para la prescripción. Por ejemplo, si la autoridad iniciara el procedimiento de responsabilidad administrativa en el último día en que se cumpliría o que se agotaría la prescripción, sería imposible concluir el procedimiento y, por ello, emitir la sanción en el término legal correspondiente, es decir, este criterio obliga a la autoridad a iniciar el procedimiento mucho antes de que concluya el plazo de la prescripción para que la autoridad substanciadora tenga la oportunidad de dictar la resolución correspondiente, cumpliendo con los términos que el propio procedimiento dicta. Por su parte, el criterio de la Segunda Sala impone un nuevo plazo de prescripción a partir de que se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa, hasta por un período igual al original, con independencia de los términos que supone el propio desahogo del procedimiento de responsabilidad. En todo caso, adoptar cualquiera de los criterios contendientes tendría el efecto de extender el plazo para la prescripción o podría tenerlo. Esa extensión se obtendría al descontar el tiempo que transcurre entre el inicio del procedimiento administrativo y el cierre de la instrucción, que es el término de desahogo de la garantía de audiencia,

mientras que, en el criterio que ha sostenido la Segunda Sala, esta extensión se prolonga, automáticamente, hasta por otro período igual.

En contraste, el criterio que propondríamos es el que mejor garantizara la seguridad jurídica o el que mejor garantice la seguridad jurídica. Tanto la autoridad como la persona supuestamente infractora deben contar con certeza de que el procedimiento puede iniciar hasta antes de que concluya el plazo para la prescripción y, una vez dentro del procedimiento administrativo, solo podría actualizarse la figura de la caducidad, en el entendido de que la caducidad no produce, por sí misma, la prescripción de las facultades de la autoridad, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción. En conclusión, si en ambos ordenamientos el Congreso estableció un plazo prescriptivo determinado para autolimitar la potestad estatal para sancionar, la interpretación de la interrupción de la prescripción debe tomar en cuenta que la autoridad ya se encuentra ejerciendo sus facultades sancionatorias desde el momento en que inició el procedimiento de responsabilidad administrativa, de manera que no se extienda el plazo para la prescripción, pues necesariamente el inicio del procedimiento debe tener lugar dentro de ese plazo y debe contar con los términos procesales a que se encuentra sujeto. Es cuanto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Tome votación..., perdón, Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, perdón, Ministra Presidenta. A mí, en realidad me costó un poco, primero, definir posición en cuanto hay contradicción. Son disposiciones distintas, yo sé que eso no siempre es determinante para ver si hay contradicción o no, pero la propia caducidad y la prescripción, luego, son reguladas de manera distinta en las distintas leyes administrativas y/o... bueno, incluido fiscales y las no fiscales. Pero, bueno, ese punto ya lo votamos. Parece ser que sí hay este punto de toque porque lo que se preguntaron las Salas es que, si hay una interrupción, continúa, suspende y luego continúa con el restante de los 5 de los 3 años, o bien, una vez iniciado el procedimiento vuelve al conteo a cero años, es decir, a empezar.

A mí me llama mucho la atención porque, si vemos las dos leyes analizadas (y para mí esto es muy importante), ambas leyes, tanto la de fiscalización como la de responsabilidades de los servidores públicos, una vez que inician facultades traen procedimientos totalmente reglados y con plazos para resolución, ¿sí? La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas señala que se cita al presunto o presuntos responsables a la audiencia, ¿sí?, y que este citatorio tendrá que ser con una anticipación no menor de siete ni mayor a quince días. Después, la audiencia se celebra en la fecha indicada en ese citatorio con plazo específico para celebrarlo. Se presentan las pruebas admitidas y... (y, perdón), y luego viene la formulación de alegatos. Y lo más importante: este procedimiento tiene un plazo para resolver de noventa días.

No voy a ser muy extenso, pero la Ley de Responsabilidades también tiene un plazo. Se cita al responsable y se le señala lugar, día y hora que tendrá verificativo la audiencia y su derecho para ofrecer pruebas. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días. Desahogada también (desahogada) la audiencia, dice: resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes.

Creo que esto... que hemos tenido problema, sobre todo, en la Segunda Sala. Nos hemos enfrentado al caso donde, una vez que se inician atribuciones, no hay plazos para resolver. Ahí sí hay un verdadero problema: ni para resolver ni plazos tan específico o plazos con el procedimiento, pero no trae un plazo para resolver. Sucedió mucho, porque entiendo que se corrigió con las leyes financieras, con las facultades de la Comisión Nacional Bancaria para realizar sus investigaciones. Curiosamente, no había plazo para resolver y, entonces, ahí sí, los quejosos decían: muy bien, entraste en tiempo, pero no hay plazo para resolver. Entonces, puede tardarse no sé cuánto tiempo. Ese es otro problema, yo lo reconozco, un problema difícil, y yo voté... y entiendo que el criterio de la Segunda Sala mayoritario, fue: esas disposiciones las declaramos inconstitucionales porque dijimos "no hay plazo". Entonces, no pueden estar ahí después de concluida la visita, la auditoría, el desahogo de pruebas y tres, cuatro años después llega la bancaria con una sanción, ¿no?

Pero en estos dos casos, que fueron objeto, hay un procedimiento reglado, con plazo para resolver (desde mi

punto de vista), una vez iniciadas las facultades en tiempo, y esto puede ser, como ya señaló aquí, un día antes, a los cinco años o a los tres años ¿sí?, e inicia este procedimiento con plazo de resolución, si no resuelve la autoridad en estos plazos, el acto es nulo, teoría de las nulidades en materia administrativa, o retrasa o no cumple ese procedimiento reglado, son vicios de procedimiento que se van a caer con el contencioso administrativo, y/o en el amparo directo, porque no se respetó el debido proceso reglado en estos casos. Por eso yo creo que son situaciones distintas.

Yo no puedo estar de acuerdo con ninguna de las dos soluciones que habían dado las Salas; la de la Primera (muy respetuosamente), porque el señalar que el plazo de caducidad implica el inicio, desarrollo y conclusión, definitivamente deja a la autoridad en una imposibilidad de ejercer y de cumplir debidamente con su cometido; si la autoridad llega a los cuatro años, con once meses y quince días; una posición como esa, significaría que tiene quince días para desahogar; lo cual, es contrario al propio texto que lo regula, ya no digamos que llega un día antes, suele suceder, pero estando notificado el inicio del procedimiento, en el último día del plazo de cinco años, la autoridad ya ejerció sus facultades, y entonces ya no puede... podemos exigirle que desarrolle y concluya, ahí sería imposible que la autoridad concluyera el desarrollo.

Por ese hecho, yo no puedo estar de acuerdo, la caducidad lo que nos señala es, ese plazo que tiene la autoridad por seguridad jurídica del ciudadano, de realizar o de ejercer sus

atribuciones, para que no lo haga 10 años después, 15 años después, sino que tenga un plazo mínimo, que cuenta a partir de que se cometió la infracción o, en materia fiscal a partir de que concluya el ejercicio fiscal o, en otras leyes, una vez que se cometía la infracción (eso dicen las leyes) el hecho que se va a sancionar, corren los 5 años. La autoridad, entonces, ya no pueden iniciar ejercicio de facultades por hechos o actos anteriores a ellos.

Entonces, yo creo que son dos cuestiones distintas. Yo creo que... y esto viene de los juicios de origen, yo dije ¿por qué centró, sobre todo, en el que llegó a la Primera Sala, cuando sí hay plazo y hay todo un procedimiento de revisión con plazo? y, yo insisto, el plazo una vez concluido, o las violaciones a procedimientos van al contencioso o al amparo, y la resolución que se dictó fuera de los noventa, en este caso, de los treinta días, es nula, no puede ser, no son plazos ni orientadores o indicativos. Entonces, por eso pareciera muy sencillo, pero yo estoy de acuerdo en el proyecto en esta parte, donde no podemos decir que inicia, desarrolla y concluye, ¿sí?

Ahora, aquí lo que entiendo que la propuesta es: una vez que inicia en tiempo y forma la autoridad sus facultades, se va a detener la... (perdón) la prescripción, hasta que, dice párrafo 61, (Ministro ponente, le pido me corrija) dice: “se debe prescindir del tiempo correspondiente al desahogo de la garantía de audiencia del particular para que, una vez cerrada la instrucción, se reanude el plazo por lo que resta”. Entiendo que por eso la tesis que nos propone el Ministro ponente dice: “para que eventualmente se reanude”. En estricto sentido, lo

que yo quiero decir es que no se debe de reanudar. El procedimiento, el ejercicio de las facultades, ya inició, y está reglado, otro problema va a ser cuando no está reglado. Está reglado en todos los tiempos y con plazos de resolución. Ahí la autoridad ha iniciado, ya ejerció las atribuciones, tiene que concluir las. No hay manera de que deje de concluir las y si no respeta esos plazos se caerá la resolución, o por vicios en el procedimiento o porque se excedió en exceso el plazo.

Por eso, yo en ese momento tendría que decir: no puedo comprar tampoco o estar a favor de esta propuesta. Si mi voto es requerido para que tengamos ya una resolución, una vez que así quedó la litis establecida, bueno, yo votaría con el proyecto en el entendido de que es a partir de que se cerró la instrucción; pero, insisto, mi problema es que cerrada la instrucción hay plazo fijo para responder, para resolver y ese es inamovible, y tiene que respetarse. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministra Presidenta. Digo, yo creo que lo que tenemos que hacer es distinguir entre lo que es caducidad de facultades y prescripción. Si estuviéramos hablando de caducidad de facultades, pues quizá estaría de acuerdo en decir: hay una interrupción en el ejercicio de las facultades si las ejercen en el año cuatro, en el año tres, en el año dos; pero el legislador no escogió regular la caducidad de facultades.

El legislador escogió legislar la prescripción y la prescripción no es o no tiene que ver con cuándo se inician en el ejercicio las facultades. Tiene que ver con un plazo fatal, a partir del cual el contribuyente o el sujeto del derecho administrativo sancionador tiene certeza jurídica de que ese plazo ya le da un derecho de seguridad jurídica, pero es distinto prescripción a caducidad; caducidad, insisto, es el ejercicio de las facultades. Aquí no estamos hablando del ejercicio de las facultades, aquí estamos hablando de prescripción, y prescripción es cuando se limita el período donde tiene seguridad jurídica el contribuyente.

Yo, la verdad, es que estaría de acuerdo con el proyecto, tengo dudas con algunos párrafos del proyecto, pero yo creo que cambiaría mi voto a favor del proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Batres.

SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA: Sí, la caducidad se refiere al momento, no es la posibilidad que agota la autoridad de iniciar su actividad, en este caso, administrativa. En realidad, la caducidad es específicamente la condición que contiene la ley para que la autoridad pierda ese derecho, pero específicamente para pronunciarse, no para iniciar la actividad, sino para pronunciarse respecto de lo que tiene que calificar.

La caducidad implica necesariamente que ya inició su actividad, que ya hay un procedimiento, y está establecido así

en cualquier ley administrativa; la prescripción tiene relación con el hecho, y por eso es que lo contamos a partir de la comisión de una conducta, tiene relación justamente con el hecho que vamos a calificar. Y ahí, a partir de ahí se genera un derecho de la autoridad para iniciar su actividad, pero la caducidad implica que ya inició y que más bien se refiere hasta cuándo puede concluirse.

Y por eso siempre la caducidad se relaciona con el abandono o la interrupción, que se asume, es responsabilidad exclusiva de la autoridad para concluir un procedimiento, cuando el particular tiene un derecho justamente a recibir una determinada resolución que puede o no ser sancionatoria en el caso de un procedimiento administrativo dirigido a calificar una conducta que podría acreditar una sanción administrativa, esta puede o no ocurrir, pero cuando ocurre tiene que cumplir plazos determinados.

Entonces, por eso es que en el momento en que hay un abandono de la autoridad en un procedimiento administrativo, que puede ocurrir antes, después de la audiencia, a esa inactividad que termina siendo violatoria y que deja en estado de incertidumbre jurídica a la persona, al particular, al ciudadano en el que va a recaer esa probable sanción, justamente este término opera como garantía.

Por eso, cuando se tienen, por ejemplo, 30 días posteriores a la realización de la audiencia para emitir una resolución y ésta no se emite, entonces opera la caducidad. Y así la tenemos dispuesta en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

por ejemplo, cuando dice: “la caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular de la Administración Pública Federal”, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Entonces, el plazo de prescripción es la posibilidad de actuación del Estado. El plazo de caducidad o el término de la caducidad es la posibilidad de emitir la resolución correspondiente.

Efectivamente, son dos términos totalmente distintos, incluso me permito leer el último párrafo del artículo 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ley Federal, que dice: “cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio, se entenderán caducados”, es decir, presupone que ya inició la actividad... “y se procederá al archivo de las actuaciones a solicitud de parte interesada o de oficio den el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar la resolución”.

Eso es en doctrina lo que hemos entendido específicamente como caducidad y justamente se diferencia porque la prescripción se agota, tiene un solo momento, no puede contabilizarse de aquí al inicio de la actividad procesal interrumpirse y volverse a continuar contabilizando hasta considerar que la actuación, en este caso para emitir una sanción, tiene que corresponder o tiene que estar dentro del término de la prescripción, porque no tiene sentido si fuera así, no tendría sentido que ningún procedimiento administrativo

(como acostumbramos en todas las leyes administrativas) los podemos ver, pues, establezcan plazos (ya) no solamente para emitir la sanción, sino cada uno de los términos son individuales, se cuentan por sí mismos, tienen consecuencias no autónomas, pero sí específicas y hay, incluso, algunas acciones que van concatenadas dentro del procedimiento administrativo que pueden, incluso, no tener plazo, pero casi todas tienen plazo y no podríamos contabilizarlos, y no tendría sentido que se hiciera si la sanción tuviera que estar teniéndose que emitir dentro del plazo de la prescripción, o sea, tendría la autoridad que contemplar o que calcular un plazo que ni siquiera viene en la ley, un conjunto de actuaciones y, por lo tanto, sería más probable la violación al principio de certeza jurídica de la ciudadanía, porque nadie sabría en qué momento se le tiene que notificar, se le tiene que citar a audiencia o se tiene que resolver esta resolución correspondiente del procedimiento administrativo, porque la única certeza que se supondría que tendría es la del período de prescripción; entonces, por eso es que son dos figuras separadas que además siempre operan en todos los procedimientos administrativos, uno no depende del otro, pero sí tienen los dos una consecuencia posible de actuación de la propia autoridad. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias. Efectivamente, son dos cosas... cuestiones distintas. La prescripción se agota, punto, y, en este caso, la prescripción se agota a los cinco años, la caducidad de la instancia es

distinto a la caducidad de las facultades, las leyes pueden establecer cuándo las facultades que pueda ejercer la autoridad caducan, eso está en el Código Fiscal, está en los Códigos Administrativos, pero (yo) estoy de acuerdo con la Ministra Batres. Es terminante la prescripción y, en este caso, no habla de caducidad, habla de prescripción y establece un plazo de cinco años, lo cual es terminante, tiene que ejercer sus facultades dentro de ese plazo de prescripción, si no hablaría de caducidad y, en este caso, no se habla de caducidad, se está hablando de prescripción y el legislador estableció una fecha final objetiva de cuándo puede sufrir el ciudadano este acto de molestia. Es cuanto, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministra Presidenta. Esta contradicción de criterios es realmente frontal, me parece. Tenemos que la Primera Sala dice que se interrumpe el plazo y la Segunda Sala que se reanuda, o sea, aquí tenemos una contradicción. El proyecto propone algo distinto: una especie de pausa. Dice: las facultades se interrumpen y luego se lleva a cabo el procedimiento, cerrada la instrucción continúa, y se reanuda el plazo de prescripción por el tiempo restante.

Creo que la riqueza de la discusión plenaria está en que en este momento estamos las dos Salas presentes y entonces nos compartimos las reflexiones, la Primera Sala con la Segunda Sala; y podemos ver las áreas de oportunidad en relación con la Sala contraria. El Ministro Laynez plantea una

reflexión muy interesante, dice: ¿qué sucede si por alguna razón la autoridad no alcanza a ejercer sus facultades y finaliza la posibilidad de llevarlas a cabo? No entendí que el Ministro Laynez hubiera un planteamiento exacto sino una reflexión o una preocupación. Dice el proyecto “que haya una pausa, que, cerrada la instrucción (propone el Ministro ponente), se reanude el plazo”, pero aquí, siguiendo una reflexión del Ministro Gutiérrez (que fue el ponente en la Primera Sala), el contribuyente queda a expensas de la autoridad o bajo un entendimiento de que no podría, por ejemplo, promover juicios de amparo donde se pidan suspensiones cuya temporalidad no podemos adelantar porque entonces el mismo contribuyente estaría alargando el procedimiento que se le está siendo seguido en contra.

Entonces, yo creo que tenemos dos puntos aquí: o de alguna manera estamos restringiendo a la autoridad si por alguna razón ve mermada la posibilidad de proceder conforme a los plazos previstos, o estaríamos entonces dejando a expensas al contribuyente respecto a cuándo finalizará el procedimiento.

A mí me preocupa esta temporalidad. No sé, Ministra Presidenta, si valga la pena —ya que además estamos cerca de la hora y es un tema muy delicado— si pudiéramos darnos la posibilidad de reflexionarlo para el lunes. Creo que el proyecto es muy sensato en lo que propone, pero me parece que queda abierta la posibilidad que el contribuyente quede a expensas de cuándo procedería la autoridad, porque precisamente se pausa la prescripción de las facultades de la

autoridad. Se pausan ¿Cuánto tiempo podría durar esa pausa? ¿Cinco años, siete, diez, por las razones que puedan suceder en una eventualidad? Quizá valga la pena hacer una reflexión que el proyecto no hace (porque el proyecto propone otra cosa) sobre si pudiéramos delimitar esto, condicionarlo, darle un matiz. De momento, me quiero enriquecer repasando toda esta discusión y los precedentes, para ver qué se puede desarrollar al respecto, porque ni la autoridad debiera quedar imposibilitada de ejercer, cuando deba de hacerlo (porque maneras hay de escapar del ojo de la autoridad), ni el contribuyente debiera quedar a expensas. Entonces, yo creo que compartiría la preocupación del Ministro Laynez al respecto y optaría darnos la oportunidad de abundar en la reflexión. Lo agradecería, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí. El Ministro ponente, que no creo que tenga algún inconveniente que sigamos la discusión el próximo lunes, y levantemos ahora la sesión, porque es un tema muy interesante que trae diversas problemáticas y, si se sitúa así la contradicción de tesis, es porque algo estaba pasando en esos asuntos. No es tan fácil ir a decir: ah, es que ella dice, resuelve en noventa días. Algo sucedió en estos asuntos que dio lugar a esa contradicción de tesis y tendríamos que partir hasta del caso concreto que cada uno analizó para ver por qué se llegaron a esas conclusiones. Yo también apoyo la petición de la Ministra Ríos Farjat y, si no tiene (que sé que no tiene) inconveniente, seguiríamos el próximo lunes la discusión. Ministro, ponente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Ningún inconveniente, por el contrario, creo que todo esto fortalecerá la decisión que este Alto Tribunal llegue a tomar. Desde luego, advierto que la expresión que se contiene en el párrafo 62 ha generado inquietudes, así como las que se pudieran matizar desde el 59 hasta el propio 62, de modo que, de avanzarse en esto, yo no tendría ningún inconveniente en que estos se eliminaran, pues son cuestiones agregadas al punto específico. Por otro lado, sí me es importante, (solo para no perder el hilo de estas ideas), yo, desde luego, compartiría la opinión que ha sido expresada por la señora Ministra Batres, de algún modo orientada por las participaciones del señor Ministro Laynez y del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto a que, pues existen otros tiempos, particularmente el tema de la caducidad del procedimiento. La gran dificultad es que si la caducidad del procedimiento sancionatorio inhibiera de modo absoluto la posibilidad de volver a actuar de la autoridad, pues estaría en ese sentido convencido de lo que dicen. La realidad no lo demuestra así, una vez que caduca ese procedimiento, la autoridad sigue creyendo tener facultades para volver a actuar y, a su criterio, reiniciaron a partir de que le caducó el procedimiento. Algunos otros piensan que en el momento en que caducó el procedimiento se reanuda el término prescriptivo. También coincido en que hay profundas diferencias entre prescripción y caducidad. Desgraciadamente el legislador no es consistente. Esta no es una problemática nueva, desde los años noventa esto se conocía en los tribunales colegiados en materia administrativa en tanto algunas legislaciones hablaban de interrumpir y otras de suspender, la propia gramática nos decía: si interrumpes

comienzan cuando cese la actuación de la autoridad, nuevamente, con su tiempo completo la suspensión decía: cortan, eso es suspender y se reanuda una vez que cese su actuación. Y así se resolvía, pero este, creo, (ya) no es un tema estrictamente literal sino de seguridad jurídica. ¿Qué debemos hacer entonces, aquellos casos en que la legislación no da una consecuencia en relación con ello como se demostró que se nos presentó en ambos casos que entran en contradicción?, pues lo correcto será, pues lo que este Tribunal determine, se agrega ese pedazo o comenzaron desde cero. Entonces, creo que la reflexión que todos ustedes hagan en función de ello será muy importante y ofrezco, sí, desde luego, reflexionar sobre ese párrafo 62 que ya dio lugar a distintas interpretaciones en tanto puede no ser tan necesario como el proyecto lo supone y analizar la pertinencia del 59 al 61 para el siguiente lunes o el día que usted considere, señora Ministra Presidente, conveniente que esto se revise.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias. Simplemente para aclarar: suprimidos los párrafos que sugiere el Ministro Pérez Dayán, mi voto sería a favor sin concurrente, en sus términos. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Entonces, voy a proceder a levantar la sesión y seguiríamos con la discusión

de este asunto el próximo lunes a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)