

**AMPARO EN REVISIÓN 1031/2016**  
**QUEJOSO Y RECURRENTE:\*\*\*\*\*.**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**  
**SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**<sup>1</sup>, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 1031/2016, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**¿Es inconstitucional el artículo 103, párrafo segundo de la Ley del Seguro Social, al violar el principio de suprema constitucional?**

26. La respuesta a dicha interrogante es en sentido negativo y para demostrarlo en principio es menester transcribir los diversos artículos del capitulado en donde se encuentra incluido el numeral tildado de inconstitucional.

**“TÍTULO SEXTO**  
**DE LAS RESPONSABILIDADES, INFRACCIONES,**  
**SANCIONES Y DELITOS**

(...)

**CAPÍTULO III**  
**DE LOS DELITOS**

Artículo adicionado DOF 20-12-2001

**Artículo 305.** Para proceder penalmente por los delitos previstos en este Capítulo, será necesario que previamente el Instituto formule querrela, independientemente, del estado en que se encuentre el procedimiento administrativo, que en su caso se tenga iniciado.

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página: 61.

**Artículo 306.** En los delitos previstos en este Capítulo en que el daño o perjuicio o beneficio indebido sea cuantificable, el Instituto hará la cuantificación correspondiente en la propia querrela.

En los delitos a que se refiere este Capítulo, la autoridad judicial no impondrá sanción pecuniaria.

**Artículo 307.** Cometan el delito de defraudación a los regímenes del seguro social, los patronos o sus representantes y demás sujetos obligados que, con uso de engaños o aprovechamiento de errores omitan total o parcialmente el pago de las cuotas obrero patronales u obtengan un beneficio indebido con perjuicio al Instituto o a los trabajadores”

27. De los artículos transcritos, se advierte que mediante decreto publicado el veinte de diciembre de dos mil uno, en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó en el Título Sexto denominado “De las responsabilidades, infracciones, sanciones y delitos” un capítulo III, denominado “De los delitos”, en el que se prevé un catálogo específico de delitos fiscales cometidos en perjuicio del patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que el artículo tildado de inconstitucional establece que tratándose de dichos delitos prohíbe imponer en el proceso penal sanciones pecuniarias, entendiéndose por ésta la multa y reparación del daño, ello de conformidad con los artículos 24 y 29 del Código Penal Federal.<sup>2</sup>

28. En ese orden de ideas, la quejosa hoy recurrente alega que respecto a lo expuesto por el Tribunal Unitario en el que concluyó que el artículo tildado de inconstitucional no viola el principio de supremacía constitucional, en virtud de que conforme al artículo 20, apartado C), fracción IV de la Constitución Federal, la reparación del daño no opera

---

<sup>2</sup> Artículo 24.- Las penas y medidas de seguridad son:

(...)

6.- Sanción pecuniaria.

(...)

Artículo 29.- La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño.

(...)

de manera indistinta en todos los casos, precisando que el legislador estableció tal derecho en los casos en que sea procedente, esto es, cuando así lo determine la ley, la quejosa recurrente alega que la procedencia no va en función a su regulación formal o legislativa, sino más bien, se encuentra íntimamente relacionada con la materialidad del daño, es decir, con la afectación física a las cosas, objetos, bienes o patrimonio de la víctima u ofendida, ya que puede suceder que ese derecho a la reparación no tiene afectación y por ello, no tiene eficacia, por otro lado, puede no estar regulada y existir afectación y en consecuencia, no haber resarcimiento del daño.

29. Asimismo, menciona la recurrente que el terminó “cuando proceda”, si bien hace una delegación a la ley secundaria, sobre la forma en que ha de regularse, también, lo es que esta nueva reglamentación pueda ampliar el mínimo de garantías contemplado en la Constitución, pero nunca podrá suprimirlo o restringirlo, pues ello contravendría los principios y valores contenidos en la norma suprema, pues de aseverar lo contrario, se sostendría que el precepto constitucional que consagra ese derecho sería suprimido por la norma reglamentaria, lo que violaría los principios de interpretación conforme y pro persona.
30. Esta Primera Sala de esta Suprema Corte advierte que dichos argumentos de agravio son infundados, toda vez que contrario a lo sostenido por la recurrente, el artículo tildado de inconstitucional no viola el contenido del artículo 20 apartado C, fracción IV, lo que se afirma con base en lo siguiente:
31. En principio se debe precisarse que el referido numeral constituye un derecho humano reconocido en los órdenes jurídicos nacional e internacional en favor de aquellas personas que se ubican en el supuesto fáctico de víctimas u ofendidos por la comisión de un hecho

constitutivo de delito, siendo que la reparación del daño debe asegurar de manera puntual y suficiente la protección a sus derechos fundamentales y así cumplir su finalidad constitucional.

32. En efecto, si bien el artículo 20, apartado C, fracción IV, de la Constitución Federal, en lo que interesa establece lo siguiente:

**“Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

**C.** De los derechos de la víctima o del ofendido:

(...)

**IV.** Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

(...)”

33. Del artículo apuntado, se puede observar que si bien en la Carta Magna se contempla el derecho a la reparación del daño en favor de la víctima u ofendido, es evidente que el mismo también establece cuando es que procederá, por lo que, esta Primera Sala advierte que como correctamente lo señaló el Tribunal Unitario, no opera de manera indistinta en todos los casos, ya que el legislador estableció dicho derecho, en los casos en que sea procedente, con la obligación correlativa del ministerio público y sin perjuicio de que la víctima u ofendido pueda solicitarlo directamente, ya que sobre ese aspecto, estableció de manera textual lo siguiente: “En los casos en que sea procedente,” esto es, cuando así lo determine la ley, lo anterior, ya que a las leyes secundarias les corresponde el desarrollo de los postulados constitucionales, pues sostener lo contrario, implicaría que la norma constitucional tendría que especificar —de manera

expresa— que en todos los casos y sin excepción alguna será aplicable la reparación del daño, lo que no sucede así, y por ende, se concluye que el artículo 306 párrafo segundo de la Ley del Seguro Social, no es inconstitucional al no violentar el principio de supremacía constitucional.

34. En ese contexto, resulta **infundado** el argumento de agravio relativo a que la procedencia no va en función a su regulación formal o legislativa, sino más bien, se encuentra íntimamente relacionada con la materialidad del daño, es decir, con la afectación física a las cosas, objetos, bienes o patrimonio de la víctima u ofendida, ya que puede suceder que ese derecho a la reparación no tiene afectación y por ello, no tiene eficacia, por otro lado, puede ni estar regulada y existir afectación y en consecuencia, no haber resarcimiento del daño.
35. Lo anterior es así, ya que inicialmente la recurrente parte de cuestiones hipotéticas, porque como se dijo anteriormente, el derecho sustantivo a la reparación del daño que tutela la Constitución Federal, es determinado por leyes secundarias, es decir, estas establecerán los supuestos en los que procederá, salva guardando el derecho de las víctimas u ofendidos en las normas secundarias, —como se expondrá más adelante—, con independencia de que en un procedimiento se acredite el derecho para obtenerlo en función a la materialidad del daño, es decir, la afectación causada por el ilícito perpetrado en su contra.

**¿Es inconvencional que el artículo 306, párrafo segundo de la Ley del Seguro Social, prohíba la imposición de sanciones pecuniarias tratándose del delito de defraudación a los regímenes del Seguro Social, cometido en perjuicio del patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social?**

36. La respuesta a dicha interrogante también es en sentido negativo, en virtud de que resulta **infundado** el agravio del recurrente en el que alega esencialmente que si bien se hace una delegación a la ley secundaria, sobre la forma en que ha de regularse, también, lo es que esta nueva reglamentación pueda ampliar el mínimo de garantía contemplado en la Constitución, pero nunca podrá suprimirlo, limitarlo o restringirlo, pues ello, contravendría los principios y valores contenidos en la norma suprema, así como también, señala que el artículo 306 de la Ley del seguro Social, es inconveniente al no ajustarse a los derechos mínimos establecidos en los Tratados Internacionales.
37. Lo anterior es así, pues contrario a lo alegado por el recurrente en modo alguno se restringe o suprime el derecho a la reparación del daño, ya que si bien del artículo 306, párrafo segundo de la Ley del Seguro Social, se advierte que la facultad del Juez para condenar en el proceso penal a la reparación del daño causado a la víctima u ofendido por el delito, pareciera perder eficacia tratándose de delitos fiscales en perjuicio del patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de que dicha disposición prohíbe a la autoridad judicial imponer sanción pecuniaria, no es dable concluir que el referido artículo suprima el derecho tutelado por la propia Constitución Federal.
38. Para demostrar lo anterior, es menester transcribir la exposición de motivos que dio origen al artículo hoy tildado de inconstitucional en el que se expuso lo siguiente:

“...Destaca la propuesta de establecer en esta Ley, un catálogo específico de delitos fiscales por concepto de defraudación u omisión dolosa en materia de las cuotas obrero patronales.

Es de hacer notar que ya el texto vigente de la Ley contiene disposiciones de carácter penal que remiten tanto al Código Fiscal de la Federación como a la autoridad sustantiva, que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que sea ella quien presente la querrela correspondiente ante el Ministerio Público Federal, integrando de manera confusa entre esta Ley y el citado Código Fiscal, las conductas delictivas en que pueden incurrir tanto patronos, como terceros, con motivo de defraudación u omisión dolosa por concepto de cuotas obrero patronales.

Las peculiaridades del Instituto y las contribuciones que recauda hacen difícil que se integren los tipos penales que establece de manera especial el Código Fiscal.

Por ello, se propone incluir en la Ley un capítulo de delitos fiscales especiales y de infracciones administrativas que consideren expresamente las conductas de carácter ilícito que pueden generar quebrantos o perjuicios patrimoniales al Instituto y por tanto a sus derechohabientes y beneficiarios, haciendo nugatorios con ello los beneficios del Seguro Social.

(...)"

39. De lo anterior, se puede concluir que en el decreto por el que se reforma la Ley del Seguro Social, se adicionó un capítulo III, denominado "De los delitos", en el que se prevé un catálogo específico de delitos fiscales cometidos en perjuicio del patrimonio del referido instituto, con el propósito de que no existan confusiones por las remisiones que existía entre la ley antes mencionada y el Código Fiscal de la Federación, en lo relativo a las conductas delictivas en que incurría tanto patronos, como terceros, con motivo de defraudación u omisión dolosa por concepto de cuotas obrero patronales, en el que el legislador decidió establecer que tratándose de dichos delitos prohibir la facultad del Juez para imponer en el proceso penal sanciones pecuniarias y con ello, la reparación del daño.
40. También, no debe pasar por alto la naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro Social, que al ser un organismo público descentralizado

con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que en la misma concurren los sectores público, social y privado, y también reviste el carácter de organismo fiscal autónomo, y con ello, el disfrute de una competencia tributaria para fiscalizar a los sujetos obligados, pues la materia de recaudación y administración de su competencia tiene la naturaleza de aportaciones de seguridad social<sup>3</sup> y el Instituto recaudará, administrará, determinará en cantidad líquida sus obligaciones, y con base a ello, emitirá créditos fiscales, y en su caso, cobrarlos mediante el procedimiento administrativo de ejecución y liquidar las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en dicha ley, aplicando al efecto, lo dispuesto en la misma y en lo no previsto expresamente en ella, el Código Fiscal de la Federación.

41. De todo lo anteriormente expuesto y de una interpretación sistemática de los artículos 2, 5, 270, 287 y 291 la Ley del Seguro Social<sup>4</sup>, es

---

<sup>3</sup> **Artículo 2o.-** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

(...)

- II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

(...)

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

<sup>4</sup> **Artículo 5.** La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

**Artículo 270.** El Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, se sujetará al régimen establecido en esta Ley, ejerciendo las atribuciones que la misma le confiere de manera ejecutiva, con autonomía de gestión y técnica, en los ámbitos regulados en la presente Ley.

**Artículo 271.** En materia de recaudación y administración de las contribuciones que conforme a esta Ley le corresponden, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o., fracción II y penúltimo párrafo, del Código, tienen la naturaleza de aportaciones de seguridad social, el Instituto recaudará, administrará y, en su caso, determinará y liquidará, las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en esta Ley, aplicando al efecto lo dispuesto en la misma y en lo no previsto expresamente en ella, el Código, contando respecto de ambas disposiciones con todas las facultades que ese Código confiere a las autoridades fiscales en él previstas, las que serán ejercidas de manera ejecutiva por el Instituto, sin la participación de ninguna otra autoridad fiscal.

dable concluir que el legislador previó la posibilidad de manera implícita de que un mismo hecho pudiera ser considerado como infracción administrativa y como delito, dando lugar a que se instauraran dos procedimientos, uno administrativo y otro judicial.

42. La prohibición de imponer sanción pecuniaria en el proceso penal revelaba, por una parte, que el establecer los delitos fiscales tiene como única finalidad la sanción de la conducta de quien los cometa y, por otra parte, que si bien su comisión podía ocasionar un grave daño patrimonial, dicho instituto será quien a través de la infracción, en la vía administrativa buscara el resarcimiento patrimonial, pues la legislación permite a la autoridad fiscal dotada de sus facultades establecidas en ley, para hacer efectivas las aportaciones de seguro social, sin necesidad de esperar a que el proceso penal concluya con una sentencia condenatoria.
43. Lo anterior es así, si se toma en cuenta que la suma de la cuantificación del daño o perjuicio determinado por el Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>5</sup>, abarca las cuotas y capitales constitutivos adeudadas, además de las actualizaciones, recargos y las multas entendiéndose estos conceptos, en su conjunto, como el menoscabo patrimonial que trae como consecuencia los delitos cometidos en perjuicio del patrimonio de dicho instituto, como es, el de defraudación a los regímenes del seguro social.

---

**Artículo 287.** Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta Ley, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal.

**Artículo 291.** El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de los créditos a que se refiere el artículo 287 de esta Ley, que no hubiesen sido cubiertos oportunamente al Instituto, se aplicará por éste, con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables, a través de sus unidades administrativas facultadas al efecto.

<sup>5</sup> Artículo 306. En los delitos previstos en este Capítulo en que el daño o perjuicio o beneficio indebido sea cuantificable, el Instituto hará la cuantificación correspondiente en la propia querrela.  
(...)

44. En ese tenor, se justifica la duplicidad de procedimientos atendiendo a la distinta finalidad perseguida por cada uno de ellos, esto es, el hecho ilícito como infracción tendrá sanción económica de índole administrativa, en la que se encuentra el resarcimiento patrimonial del daño ocasionado, y como delito tendrá una sanción a la conducta en sí misma, que se caracteriza por la pena privativa de libertad.
45. Luego, si el propio legislador ordinario estableció, que en tratándose de delitos fiscales, la autoridad judicial no impondría sanción pecuniaria y de una interpretación sistemática a la ley del Seguro Social, se entiende que las autoridades administrativas, esto es, el Instituto Mexicano del Seguro Social, hará efectiva las contribuciones omitidas, los recargos y las sanciones administrativas correspondientes, sin que ello, afecte al procedimiento penal garantizando su correcto desarrollo, en consecuencia, se concluye que contrario a lo sostenido por la recurrente, se salvaguarda el derecho a la reparación del daño de la víctima u ofendido tutelado por los Tratados internacionales y por ende, no resulta inconvencional dicha norma.
46. Finalmente en virtud, de todo lo antes expuesto se concluye que contrariamente a lo afirmado por la quejosa recurrente en sus diversos argumentos de agravio, como lo estimó el Tribunal Unitario en la sentencia recurrida el artículo 306, segundo párrafo de la Ley del Seguro Social, no es inconstitucional e inconvencional, puesto que el derecho a que le sea reparado el daño, en el caso de defraudación de regímenes del Seguro Social, puede obtenerlo a través del procedimiento administrativo tramitado por el propio Instituto en su calidad de organismo fiscal autónomo.

47. También resulta **infundado** el argumento de agravio relativo a que en base a los principios de interpretación conforme, pro persona y el control de convencionalidad ex officio, el juzgador como garante en la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, tiene el deber, ya sea que señale o no, de manera desmedida y sin conexión jurídica alguna, de involucrarse en el estudio y alcance de la totalidad de los Tratados Internacionales y la inobservancia de los criterios vinculatorios y de aplicar de manera supletoria los mismos.
48. Lo anterior es así, ya que contrario a lo sostenido por el recurrente, el ejercicio de control de convencionalidad tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en los Tratados Internacionales, frente a las normas ordinarias que los contravengan; de ahí que la sola afirmación de una violación a tratados internacionales, sin precisar al menos qué norma en específico y cuál derecho humano está en discusión, imposibilita a los órganos jurisdiccionales su análisis, debido a que incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, se necesitan requisitos mínimos para su análisis; de otra manera, como correctamente lo señaló el Tribunal Unitario, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender. Lo anterior tiene sustento en la tesis jurisprudencia de rubro: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.<sup>6</sup>

---

6 [J] ; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 12, Noviembre de 2014; Tomo I; Pág. 859. 2a./J. 123/2014 (10a.). De texto siguiente: El ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, frente a las normas ordinarias que los contravengan; de ahí que la

49. Por último, respecto al argumentó de agravio relativo a la justificación que pretende dar el Unitario al contenido del artículo 94 del Código Fiscal de la Federación, que contenía un párrafo similar al que ahora se cuestiona y que fue derogado, del que se desprendió la tesis jurisprudencial emitida por esta Primera Sala de esta Suprema Corte, la recurrente alega que no es aplicable, porque en el caso del que se derivó ese criterio es totalmente diverso al caso en concreto y más que se emitió con anterioridad a la reforma constitucional.
50. Dicho argumento de agravio es **infundado**, toda vez que si bien el Tribunal Unitario adujo que en la ejecutoria que dio origen a dicha tesis jurisprudencial, se consideró un tema diverso, también se determinó que no se desconocía que el sujeto pasivo del delito en materia fiscal tiene derecho a la reparación del daño, reconociéndose que las sanciones por la aplicación de las contribuciones omitidas y recargos son propias de la labor administrativa de la autoridad exactora, lo cual —sostuvo el Tribunal Unitario—es congruente con el criterio que sostuvo; adicionalmente, esta Sala advierte que dicho criterio no fue aspecto toral para declarar la constitucionalidad e convencionalidad de la norma aquí impugnada.

---

sola afirmación en los conceptos de violación de que las "normas aplicadas en el procedimiento" respectivo son inconvenientes, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y cuál derecho humano está en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar ese control, debido a que incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, se necesitan requisitos mínimos para su análisis; de otra manera, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas que rigen el procedimiento y dictado de la resolución, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender, sin trastocar otros principios como los de exhaustividad y congruencia respecto de los argumentos planteados.