

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 44
O R D I N A R I A
MARTES 14 DE ABRIL DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del martes catorce de abril de dos mil nueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistieron los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano previo aviso y Genaro David Góngora Pimentel por estar disfrutando de vacaciones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el Secretario General de Acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto del acta relativa a la Sesión Pública número Cuarenta y tres, Ordinaria, celebrada el lunes trece de abril de dos mil nueve.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto, con las observaciones formuladas por el señor Ministro Franco González Salas.

VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Ordinaria Dos de dos mil nueve:

XIX.- 122/2008

Acción de inconstitucionalidad número 122/2008, promovida por el Procurador General de la República en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez del artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintitrés de octubre de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan N. Silva Meza se propuso: “**PRIMERO.** *Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se reconoce la validez del artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal.* **TERCERO.** *Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*”

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que el Tribunal Pleno no tuvo observaciones en la sesión anterior en relación con los Considerandos Primero, competencia; Segundo, oportunidad de la presentación de la demanda; Tercero, legitimación activa; y Cuarto, causas de improcedencia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el Considerando Quinto que

sustenta las propuestas contenidas en los Puntos Resolutivos.

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Cossío Díaz, manifestó que la relación existente entre derecho administrativo y derecho penal, se define de dos formas: la de derecho penal que sanciona conductas reguladas tradicionalmente por el derecho administrativo, en la que el derecho penal remite y delega en normas administrativas el establecimiento de ciertos elementos de las conductas punibles penalmente, casos en los que no se reduce la aplicabilidad de los principios en materia penal y el legislador tiene que ser particularmente cauto en el modo en el que hace sus remisiones y delegaciones al propio derecho administrativo; y, la segunda, de derecho administrativo sancionador, en la que se aplican los principios del derecho penal para el análisis de los cuerpos legales en los que se establecen las normas sancionadoras que contienen las conductas, las sanciones, el procedimiento y las autoridades facultadas para individualizarlas.

Sostuvo también, que desde el punto de vista de un acto concreto de aplicación, como es el caso que rige en materia de equilibrio ecológico, metrología y normalización, la Primera Sala cuenta con un estándar que evalúa la actuación de la autoridad desde el punto de vista de la ley, lo que le permite guiar su conducta y fundar y motivar

objetivamente, atendiendo a la interpretación integral del cuerpo normativo que se individualiza en la sanción, y no permitiendo la configuración de la ley la actuación arbitraria de una autoridad en el acto concreto que se reclama.

Señaló, además, que el análisis se realizó desde un punto de vista abstracto, tal como lo requiere la vía estudiada, por lo que el estándar utilizado en ese tipo de asuntos de la Sala de su adscripción, debe ajustarse en relación con los casos concretos analizados. Por tanto, estimó que se debe determinar si en abstracto la ley impugnada permite una potencial actuación arbitraria por parte de las autoridades administrativas, en el momento de una posible individualización de las sanciones desde su configuración legal. En este sentido, sostuvo que es posible que exista un ámbito legal en el cual la autoridad pueda individualizar las sanciones mediante una fundamentación y motivación objetiva, utilizando las normas prohibitivas contenidas en la ley y los procedimientos establecidos en la misma, dando como resultado una actuación dentro de los límites de los principios penales aplicables en relación a los casos concretos.

Por otra parte, señaló que elaborando un análisis abstracto de la ley, no se restringe la aplicación de sanciones para las conductas prohibidas de manera explícita, sino que se hace una referencia genérica a la infracción de cualquiera de sus disposiciones a juicio de la

autoridad aplicadora, lo cual genera una situación en la que la potencial aplicación arbitraria de la ley permite considerarla inconstitucional al no ubicarla dentro de la aplicación de los principios en materia penal a la norma administrativa analizada; es decir, que en diversos juicios de amparo, se ha elaborado un análisis circunscrito a las condiciones de hecho presentadas; en cambio, en las acciones de inconstitucionalidad se abordan los referidos temas como una condición abstracta desvinculada de los hechos cuestionándose si el legislador del Distrito Federal redactó el artículo 38 de la Ley de las Sociedades Mutualistas generando esa potencial arbitrariedad, al no establecer la tipificación, es decir, al no establecer los supuestos, las consecuencias, los procedimientos, sino delegando en la autoridad la vinculación o la construcción de esos supuestos normativos.

Consecuentemente, el señor Ministro Cossío Díaz sostuvo que se trata de un problema de inconstitucionalidad, pues se delegan al legislador las posibilidades sancionadoras, por lo que se manifestó por la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

A su vez el señor Ministro Gudiño Pelayo se manifestó en contra del proyecto en tanto que el principio de tipicidad consiste en la adecuación de una conducta humana al tipo, entendido este último como la descripción de la conducta motivo de la sanción, lo que comprende la mención

específica de la acción u omisión sancionable así como el resultado que producirá, quiénes serán los sujetos activos y si se requiere que la conducta sea siempre dolosa o culposa. Recordó que el Pleno ha reconocido al principio de tipicidad como uno de los grandes principios importados del derecho penal al derecho sancionador administrativo, considerándolo como el núcleo toral de este derecho.

En ese orden de ideas, consideró que la mera expresión “por incumplimiento de disposiciones de esta ley”, no cumple con el principio antes referido y, por ende, no existe la debida descripción de la infracción o de la conducta que el legislador estima reprochable y amerita una sanción. También refirió a la tesis jurisprudencial plenaria que lleva por rubro: **“METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE CONTEMPLA LAS SANCIONES QUE PUEDE IMPONER POR LAS INFRACCIONES QUE SE COMETAN, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL”**.

En el caso de la norma impugnada precisó que de acuerdo con la redacción del párrafo segundo del artículo 38 de la propia ley, será la autoridad administrativa la que determinará con mayor libertad si la infracción requiere de la actualización de condiciones, siendo que la regulación de éstas corresponde únicamente al legislador en estricto

apego al principio de reserva de ley. Indicó que no debe confundirse la discrecionalidad propia del derecho administrativo con la arbitrariedad, pues ésta se genera ante la ausencia de parámetros legales con base en los cuales normará su actuación.

Incluso, reconoció que no se debe confundir la discrecionalidad propia del derecho administrativo con la arbitrariedad, puesto que la primera es admisible y deseable al corresponder a la autoridad administrativa determinar si en el caso concreto se surten las exigencias de ley, mientras que la segunda es indeseable y se presenta ante la ausencia de parámetros legales que rijan su actuación, a lo que podrá dar lugar la norma impugnada. Agregó que contrario a lo que se señala en el proyecto, la falta de predeterminación de la conducta que será motivo de sanción, sí exigiría del gobernado una labor de interpretación de la ley, pues las normas cualquiera que sea su naturaleza y la materia que regulan siempre requieren de un ejercicio de interpretación, por remitir a otros ordenamientos jurídicos o por su falta de claridad. En ese tenor, sostuvo que será indispensable que el gobernado realice un análisis de la ley similar al que obra a partir de la foja veintiocho del proyecto, el cual reconoce un catálogo de definiciones generales y diversas obligaciones y prohibiciones para los destinatarios de la norma que no se agota en sí mismo.

El señor Ministro Gudiño Pelayo añadió que los precedentes de las dos Salas que cita el proyecto, a partir de la foja veinticuatro, son anteriores al criterio plenario sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2006 razón por la que no deben vincular a este Tribunal Pleno en modo alguno. En ese tenor, se manifestó en contra del proyecto y estimó indispensable que la ley impugnada establezca un catálogo explícito de conductas ilícitas sobre las cuales recaigan las sanciones, pues el legislador no establece la definición de la conducta, por lo que no ha lugar a la tipicidad y con ello el derecho administrativo sancionador como expresión del *ius puniendi* del Estado, queda sin control constitucional.

A su vez el señor Ministro Valls Hernández precisó que comparte la postura del proyecto en los dos temas que aborda, en cuanto al primero, estimó que la norma impugnada no infringe la garantía de legalidad identificada con los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad en el ámbito del derecho administrativo, ya que las garantías referidas se respetan por el legislador cuando en la normativa aplicable se establece la regulación que genere certeza a los gobernados y evita la arbitrariedad de las autoridades competentes, aun cuando a éstas se les otorgue un margen para valorar las circunstancias en las que aconteció la conducta respectiva, lo que además se apega a los precedentes sustentados por este Alto Tribunal.

En apoyo a lo anterior, señaló que en el caso concreto la validez de la norma impugnada se genera a partir del análisis integral del ordenamiento respectivo, del cual deriva que la autoridad administrativa deberá fundar y motivar qué obligación fue la incumplida para estar en posibilidad de imponer la sanción respectiva. Destacó que la redacción del artículo 38 impugnado remite a lo establecido en el propio ordenamiento, el cual contiene las obligaciones respectivas, con lo que se acota la actuación de la autoridad administrativa, por lo que se respeta el principio de exacta aplicación de la ley y no se deja margen a la arbitrariedad en la actuación de la autoridad, pues permite al gobernado conocer las conductas que generaran una infracción así como la sanción que se le impondrá, ya que siempre serán los supuestos comprendidos en la ley los que generen la sanción respectiva.

Por lo que se refiere al segundo tema, el señor Ministro Valls Hernández consideró que la norma impugnada se inserta en un marco jurídico al tenor del cual la autoridad administrativa antes de imponer la sanción escuchará al probable infractor, tomará en cuenta las condiciones, la intención del mismo y ponderará la importancia de la infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la propia ley. Además, sostuvo que también se prevé el mínimo y máximo al que podrá ascender la multa respectiva, atendiendo a la situación particular de cada infractor. En ese orden de ideas,

consideró que la ley impugnada efectivamente prevé los elementos para imponer la sanción respectiva, cuantificarla e individualizarla, lo que se corrobora por el hecho de que se permita a la autoridad ejercer su arbitrio en cada caso concreto, aunado a que conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte el monto que se fije deberá motivarse tomando en cuenta los elementos de los que derive la levedad o gravedad de la conducta infractora.

Con base en dichos elementos concluyó que el precepto impugnado es constitucional.

Por su parte, el señor Ministro Franco González Salas indicó estar de acuerdo con el proyecto tomando en cuenta la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**”, en la cual se indica en relación con los principios de derecho administrativo “desde luego el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador apoyado en el derecho público estatal y asimiladas a algunas de las garantías del derecho penal irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado. Sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal”, por lo que debe reconocerse que el derecho administrativo sancionador se está construyendo al tenor de un fenómeno universal en virtud del cual el derecho penal se ha transformado en administrativo.

Además, señaló que en el caso de la facultad del Estado para imponer sanciones, respecto de la cual no existe uniformidad en la doctrina, se puede entender de dos maneras: una es en sentido amplio y es toda capacidad de sanción que permite el sistema jurídico vigente, el sistema jurídico positivo, en cuyo caso entrarían una serie de facultades sancionadoras que no ejerce directamente el Estado, pero que reconoce, dentro de su sistema legal positivo, que son factibles. La otra forma de ver lo que es, a la que yo me adhiero para estos efectos es, que este poder sancionador del Estado se refiere a la capacidad que tiene para poder reprimir conductas que considera irregulares o ilegales de los particulares y en este sentido es en donde entramos en el verdadero, en lo que a mí me parece que es el verdadero derecho administrativo sancionador.

En ese contexto, consideró que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen tres sistemas sancionadores:

En primer lugar el penal, relativo a conductas sancionadas con la privación de la libertad por tiempo determinado, la multa y la reparación del daño.

En segundo lugar el propiamente administrativo sancionador, régimen sancionador general, previsto para castigar a los particulares que infringen normas legales o

Sesión Pública Núm. 44

Martes 14 de abril de 2009

reglamentarias en el ámbito administrativo, el cual se desdobra en un bloque general dirigido a sancionar a cualquier individuo con multa, arresto y trabajo a favor de la comunidad, y en un segundo bloque que puede considerarse como derecho administrativo sancionador específico de carácter especial previsto para sancionar a los ciudadanos que se colocan en una condición excepcional que requiere una autorización del Estado que consecuentemente los sujeta a un estatuto jurídico específico. En este bloque consideró ubicar a los que se incorporan voluntariamente a una situación jurídica diferenciada y específica que les otorga derechos y obligaciones específicos.

El tercer sistema sancionador que deriva de la Constitución, es el de responsabilidades de los servidores públicos, bien sea de carácter laboral o administrativo.

En esos términos consideró que en el segundo bloque del segundo sistema se encuentran las sociedades mutualistas, ya que quien ingresa a éstas tiene conocimiento de que se sujetará a un régimen jurídico específico con derechos y obligaciones de un estatuto jurídico diferenciado.

Por tanto, consideró que para realizar el análisis de constitucionalidad de la norma impugnada no se deben aplicar los mismos principios y reglas que se utilizan cuando se juzga sobre la validez de una norma dirigida a los particulares por sus conductas ordinarias que no requieren

de acto permisivo alguno del Estado; lo anterior, en virtud de que la construcción de los principios del derecho administrativo sancionador exige diferenciar las situaciones antes precisadas, pues de lo contrario se caería en absolutos que llevarán a problemas diversos.

A su vez la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor de la conclusión a la que se arriba en el proyecto, en cuanto a que el artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal es constitucional al prever no sólo las sanciones que puede imponer la autoridad, sino los parámetros y los elementos objetivos a valorar en cada caso para determinar la sanción correspondiente, con lo que se respetan las garantías de audiencia y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por su parte, el señor Ministro Cossío Díaz indicó no compartir la distinción propuesta por el señor Ministro Franco González Salas, dado que ello implicaría reducir los estándares de tutela de los derechos fundamentales.

Además, señaló que el problema de validez de la norma respectiva no se salva porque la autoridad administrativa deba fundamentar y motivar los actos de aplicación de la ley, ya que el problema radica en que dicha ley no establece las condiciones conforme a las cuales se va

a sancionar a los gobernados al no precisar cuáles son las conductas infractoras que generarán la sanción respectiva.

Por otro lado, destacó que la norma impugnada identifica incumplimiento de obligación con acto ilícito, siendo necesario conocer cuáles son esas obligaciones, pues de la lectura de la Ley respectiva no queda claro cuáles son éstas, dejándose en manos de la autoridad la determinación respectiva, lo que no se evita con la fundamentación y motivación que se dé en el caso concreto, lo que provoca que el sujeto de la norma no tenga conocimiento previo de cuáles son las conductas cuya comisión dará lugar a que se le sancione, con lo que no cumple con el principio de claridad.

Precisó que la ley impugnada en lugar de precisar cuál es la obligación específica que se debe cumplir para después precisar cuáles son sancionables, optó por dejar en manos de la autoridad determinar cuáles son esas obligaciones, con la consecuente afectación al principio de seguridad jurídica, ya que la obligación se conocerá al momento se sufre la imposición de la sanción y no antes.

El señor Ministro Franco González Salas, indicó que los particulares al ubicarse en una específica situación jurídica se someten a un régimen jurídico particular, por lo que quienes obtienen un acto permisivo del Estado quedan sujetos a la reglamentación especial aplicable, como sucede

en el caso de quien obtiene una licencia de manejo. Preciso que su propuesta implica reconocer que existe situaciones diferenciadas que ameritan enfoques y soluciones diferentes, por lo que en el caso concreto no se trata de un problema de identificación de la obligación que pueda tener la ley, sino de que la sociedad mutualista se debe sujetar a la ley y si la incumple, la autoridad está en la posibilidad de imponerle una sanción y ante ello lo que debería valorarse es si hay razonabilidad y proporcionalidad en las penas que se pueden imponer.

A su vez, el señor Ministro Gudiño Pelayo consideró que la postura del señor Ministro Franco González Salas es de gran trascendencia, pues el que obtenga un acto permisivo del Estado debe sujetarse a la normativa respectiva, surgiendo la incertidumbre sobre si ello implica que ya no puede impugnar aquélla, lo que podría dar lugar a que se estimara consentida la regulación correspondiente.

Por otra parte, indicó que la Constitución no establece diferentes sistemas aplicables al derecho penal, tal como deriva de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, es decir, se trata de un solo principio constitucional, cuya aplicación al derecho administrativo sancionador deriva de que la diferencia entre éste y el penal es únicamente de grado, no de esencia. Ante ello, es indispensable que en la ley se prevean cuáles son las conductas sancionables, máxime que en algunas leyes se

establecen cargas que no son propiamente obligaciones, por lo que dejar bajo el criterio de la autoridad si se sancionará a los sujetos de la ley controvertida contraviene de manera directa el artículo 14 constitucional.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que la validez de la norma impugnada no debe analizarse conforme a las particularidades de un caso concreto, máxime que al resolver una acción de inconstitucionalidad se trata de un control abstracto.

A su vez, el señor Ministro Azuela Güitrón señaló que no son aplicables al caso concreto los principios del derecho penal, además, no se está en presencia de conductas que puedan realizar todos los miembros de una comunidad, pues se trata de una ley dirigida exclusivamente a los que se sujeten al régimen derivado de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal. También indicó que es necesario analizar la finalidad de este ordenamiento, pues su objeto se limita a regular personas que formaran sociedades para su propio beneficio, con lo que se garantiza a los que formen éstas que se cumpla con la finalidad de su integración, ya que ese tipo de sociedades requieren de una intervención mínima de la autoridad.

A continuación precisó las definiciones legales de los sujetos regulados por la Ley controvertida, de donde se sigue que la injerencia de la autoridad tiene como finalidad

que funcionen adecuadamente las sociedades mutualistas que se constituyan por las personas que así lo decidan, con la ventaja de que aquéllas funcionen debidamente, pues la realidad humana puede provocar lo contrario. De la lectura de la normativa referida advirtió que incluso órganos de las propias sociedades podrán sancionar a sus integrantes, por lo que sólo en situaciones excepcionales intervendrá la autoridad administrativa y, en su caso, aplicará la sanción prevista en el artículo 38 impugnado, en la inteligencia de que cualquier incumplimiento a las obligaciones previstas en la ley será la conducta sancionable.

Posteriormente, con base en el análisis del procedimiento que debe seguirse antes de la imposición de la multa respectiva concluyó que no es necesario prever un catálogo o lista de las obligaciones incumplidas, el cual podría ser de diverso grado de especificidad. Por tanto consideró que al no tratarse de materia penal no es necesario que exista dicho catálogo, máxime que su invalidez daría lugar a impedir que la autoridad administrativa tutelara el buen funcionamiento de las referidas sociedades.

También la señora Ministra Luna Ramos manifestó su conformidad con el proyecto, ya al tenor de la jurisprudencia de este Alto Tribunal existen diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, en la inteligencia de que la sanción es un género y la pena es una

especie derivada de la comisión de una conducta delictiva, por lo que los principios aplicables a ésta no rigen a plenitud para el derecho sancionador administrativo, pues en éste las sanciones no serán de tipo corporal, incluso en el caso del arresto administrativo cuya naturaleza es diversa a la privación de la libertad como sanción penal.

En el caso concreto consideró que aun cuando la ley impugnada no establezca un catálogo de las conductas infractoras, se trata de la técnica legislativa que se utiliza ordinariamente en el ámbito administrativo, lo cual se corrobora por los preceptos cuya validez se ha reconocido en diversos precedentes de este Alto Tribunal, como el caso de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, al igual que en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

También precisó que en los amparos 85/2004, 829/2004, 1000/2004, 1135/2004 y 1665/2004, resueltos por la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha votado por la validez de preceptos con redacción semejante a la de la norma controvertida, reconociendo que en el ámbito administrativo resultaría complejo precisar a detalle todas las obligaciones legales cuyo incumplimiento constituye una conducta infractora, lo cual es revelador de que el derecho penal no puede analogarse al administrativo, ya que la gravedad de las conductas sancionadas en aquél es mucho mayor que la de las infracciones administrativas, máxime

Sesión Pública Núm. 44

Martes 14 de abril de 2009

que la tipificación de éstas podría dar lugar a no contemplar supuestos relevantes que no se fijaron con la abstracción suficiente.

Asimismo, manifestó que el hecho de que un gobernado se someta a una específica regulación de ninguna manera implica que ésta se consienta, pues aquél tendrá la posibilidad de controvertir su constitucionalidad. Por dichas razones consideró estar a favor del proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que se ha convencido de la inconstitucionalidad de la norma impugnada, ya que en el desarrollo del derecho administrativo sancionador distingue tres categorías de infracción administrativa, en primer lugar ir en contra de lo preceptuado por una ley; en segundo lugar, el incumplimiento de obligaciones, en la inteligencia de que éstas no necesariamente son sancionables y requieren ser graduadas por el legislador. En el caso de la ley impugnada precisó que el artículo 4° establece como obligación cobrar únicamente lo necesario para cubrir los gastos generales que ocasione su gestión y para constituir las reservas necesarias a fin de cumplir compromisos derivados de su función, así como construir los fondos de organización y de reserva que establece la ley.

En ese tenor, surge la interrogante sobre qué sucedería si la sociedad cobra un monto mayor al previsto en ese

numeral, lo que en términos del artículo 38 impugnado tendría el carácter de una infracción. Recordó que en el caso de algunas leyes tributarias un error en una declaración implica el incumplimiento de una obligación pero no da lugar a sanción si se corrige antes de que las autoridades tengan conocimiento de ese incumplimiento.

Agregó que el tercer caso es el incumplimiento de cargas que es simple inobservancia de la ley y da lugar a consecuencias jurídicas, pero no implica violación de la ley, ni de obligaciones, por lo que no debe ser sancionado. Preciso que en el caso del artículo 5º de la ley impugnada, para la solicitud de obtener el registro respectivo se prevén determinados requisitos, cuyo incumplimiento no puede dar lugar a una sanción.

Con base en lo anterior, precisó que la norma impugnada no distingue la violación de la ley, del incumplimiento de obligaciones o de cargas, ya que sanciona todo. En ese tenor, manifestó compartir lo indicado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a que en la ley no se prevé de manera específica un catálogo de obligaciones sancionables.

Consideró que teóricamente el proyecto está bien construido dado que los principios esenciales del derecho penal deben trasladarse prudentemente al derecho sancionador administrativo; sin embargo, consideró que no

es necesario trasladar dichos principios en el caso concreto ya que la norma impugnada genera inseguridad jurídica al no prever la distinción respectiva.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que la jurisprudencia transcrita en el proyecto reconoce que el desarrollo del derecho administrativo sancionador ira fijando sus principios propios sin menoscabo de tomar algunos de los principios del derecho penal. Además, indicó que aun cuando se trate de sanciones de diversa naturaleza al estarse regulando las posibilidades punitivas del Estado es necesario que en la ley se precisen los supuestos que darán lugar a la imposición de una sanción.

En el caso de las multas precisó que en la propia Constitución, en el artículo 21, se dedican tres párrafos a su regulación, lo que debe valorarse.

Por lo que se refiere al criterio sobre el artículo 171 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, debe tomarse en cuenta que se trató de la resolución de amparos directos en revisión, supuesto en el cual se atendió a las particularidades del caso concreto; en cambio, en esta acción de inconstitucionalidad se está revisando cuál es el potencial que puede generar la autoridad con la ley impugnada, con independencia de la motivación y fundamentación que se puedan dar en el caso concreto.

Además, precisó que de la lectura de la ley no es posible distinguir cuáles son las conductas infractoras que darán lugar a la imposición de la multa respectiva, es decir, el ciudadano al que se dirija la ley no puede tener claridad sobre las consecuencias jurídicas de su conducta.

Por lo que se refiere a la técnica legislativa utilizada en el ámbito administrativo, atendiendo a la evolución del derecho administrativo sancionador y a los principios constitucionales que lo rigen, podría arribarse a la conclusión de que algunos aspectos de esa técnica no se apegan a la Constitución.

En ese contexto consideró que la norma impugnada no se apega a la Constitución.

El señor Ministro Franco González Salas se separó de la interpretación que hizo el señor Ministro Gudiño Pelayo.

Por otra parte, indicó que a su parecer tendría validez el artículo 38 impugnado, si no existiera en su párrafo segundo, el señalamiento *“al imponer la sanción”*, el cual da, quizás la interpretación de que es coetáneo; sin embargo, la redacción del párrafo quiere decir que es previo por lo que debería indicar *“para imponer la sanción que corresponda”*, con lo cual se salva la objeción del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, ya que ello implica que antes de imponer la

sanción correspondiente deba escucharse al interesado, valorarse las condiciones e intenciones del infractor y la importancia de la infracción, por lo que en caso de llegar a los tribunales constitucionales, éstos tendrán que juzgar la proporcionalidad en la imposición ya concreta de la sanción, sin que sea posible establecer criterios y estándares absolutos, por lo que continúa a favor del proyecto.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso y a las trece horas con veinticinco minutos reanudó la sesión.

Por su parte, el señor Ministro Azuela Güitrón consideró que lo indicado por la señora Ministra Luna Ramos y por el señor Ministro Franco González Salas lo llevan a la convicción de que en una norma como la impugnada difícilmente podría distinguirse en qué supuestos se trata de violaciones a la ley, a las cargas o a las diversas obligaciones, pues en todo caso al darse el caso concreto deberán analizarse las particularidades advertidas, máxime que el referido numeral obliga a la autoridad administrativa a tomar en cuenta diversos elementos de los que derivará si se está o no en presencia de una violación de las disposiciones de la ley. Ejemplificó que esta complejidad de la regulación administrativa se advierte incluso en la materia tributaria, donde simultáneamente se llega a sostener que no es posible establecer paralelamente un mecanismo jurídico

que permita valorar la capacidad contributiva de los gobernados y cumplir con el principio de legalidad.

A su vez, el señor Ministro Silva Meza destacó que en todo momento se tuvo en cuenta estar resolviendo una acción de inconstitucionalidad, así como la evolución que se ha dado al derecho administrativo sancionador, sin desnaturalizar la materia administrativa, señalando que para efectos de estándares de control constitucional el análisis del potencial de actuación arbitraria de la autoridad no permite desconocer que ha existido una postura de flexibilidad de la normativa sancionadora en el ámbito administrativo dado el amplio grado de especificidad de esa regulación, destacando que en el caso de la norma impugnada se prevén los parámetros necesarios para resguardar el principio de seguridad jurídica, sin menoscabo de permitir a la autoridad ejercer su arbitrio. Agregó que las razones expresadas en contra de alguna manera se apartan de los precedentes sostenidos en las Salas, por lo que sostiene el sentido de su proyecto.

Puesto a votación el proyecto, se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, a favor de la constitucionalidad del precepto impugnado; en tanto que tres, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Presidente Ortiz

Sesión Pública Núm. 44

Martes 14 de abril de 2009

Mayagoitia, se manifestaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

XX.- 12/2009

Acción de inconstitucionalidad número 12/2009 promovida por el Procurador General de la República en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de diciembre de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón se propuso: “**PRIMERO.** *Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se declara la invalidez del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, exclusivamente en su primer párrafo.*”

El señor Ministro ponente Azuela Güitrón precisó que en esta acción de inconstitucionalidad se impugna la totalidad del artículo 590 del referido Código, no únicamente su párrafo primero. Enseguida expuso una síntesis de los Considerandos Quinto y Sexto de su proyecto que sustenta las propuestas contenidas en los Puntos Resolutivos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los Considerandos Primero, competencia; Segundo, oportunidad de la presentación de la demanda; Tercero, legitimación activa; y Cuarto, causas de improcedencia, los que no fueron objeto de observaciones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los Considerandos Quinto y Sexto.

Al respecto, el señor Ministro Franco González Salas manifestó estar a favor del proyecto y separarse de los criterios señalados en el proyecto en cuanto a las multas fijas por no compartirlos en parte.

A su vez, el señor Ministro Valls Hernández se pronunció a favor del proyecto, salvo por lo que se refiere al párrafo segundo del artículo impugnado que sí establece un mínimo y un máximo para la multa respectiva, al permitir reducir el monto de la multa, con la intención de que nunca sea superior al que efectivamente debió declararse, ya que dicho párrafo no tiene como objeto individualizar la multa, pues su ajuste no se lleva a cabo en función de la gravedad de la infracción, ni de la capacidad económica del infractor, ni mucho menos de su reincidencia, simplemente pretende evitar que el monto de la infracción rebase al de la contribución omitida, por lo que no debe sustentarse la constitucionalidad del párrafo segundo del artículo 590 del

Código Financiero del Distrito Federal, partiendo del supuesto que establece un monto mínimo y un máximo, sino en todo caso, porque tal regla de reducción o ajuste, evita que el monto impuesto sea superior al de la contribución que debió declararse.

El señor Ministro Azuela Güitrón a sugerencia de la señora Ministra Luna Ramos aceptó eliminar las tesis señaladas en las fojas 50 y 51 del proyecto al no ser aplicables en rigor al caso concreto y en relación a la sugerencia del señor Ministro Valls Hernández, indicó que el precepto permite que el monto de la multa pueda ser menor al tope, circunstancia que en si misma lo vuelve constitucional, ya que da margen a la autoridad para la imposición de la sanción.

A su vez, el señor Ministro Cossío Díaz indicó estar a favor del proyecto y sugirió que la declaración de invalidez se debería hacer por el precepto completo, ya que el párrafo segundo está vinculado al primero.

En virtud de lo anterior, el señor Ministro Azuela Güitrón propuso la inclusión de un tercer resolutivo en el que se diga que se reconoce la validez del párrafo segundo con la advertencia de que deberá estarse a la cantidad de trescientos pesos a la que implícitamente se está refiriendo.

Al respecto el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que en vía de consecuencia se invalida el párrafo segundo al quedar anulado en párrafo anterior que prevé la cantidad inicial.

Por su parte, la señora Ministra Luna Ramos manifestó estar a favor del proyecto y precisó que en algunos asuntos de multa fija se ha apartado del criterio sostenido por el Pleno, razón por la que hace la reserva correspondiente.

El señor Ministro Gudiño Pelayo propuso conciliar las posiciones de los señores Ministros Valls Hernández y Azuela Güitrón del párrafo segundo del precepto impugnado a través de una interpretación conforme.

Al respecto el señor Ministro Azuela Güitrón aceptó dicha sugerencia y en cuanto a la posición del señor Ministro Cossío Díaz respecto a invalidar el párrafo segundo en vía de consecuencia no lo consideró lógico, ya que el párrafo primero se invalida porque la cantidad ahí señalada es fija, en cambio en el párrafo segundo dicho importe es el tope máximo.

Por su parte, el señor Ministro Cossío Díaz precisó que al expulsar el párrafo primero del precepto impugnado, el segundo ya no tendría tope alguno por lo que se actualizaría su inoperancia.

A su vez el señor Ministro Azuela Güitrón precisó que el párrafo segundo habla de una cantidad que no se puede desconocer que es a la que alude el párrafo primero, por lo que aun cuando se invalidé este último se entiende que esa era la cantidad precisada es la que debe considerarse aun cuando no se haya indicado en número por el legislador en el párrafo segundo.

Por su parte la señora Ministra Luna Ramos, después de dar lectura al párrafo segundo indicó que al expulsarse el primero ya no hay referencia a la que pueda remitirse para obtener la cantidad líquida a la que se hace mención en el párrafo primero.

Al respecto el señor Ministro Azuela Güitrón mantuvo su posición.

A su vez el señor Ministro Gudiño Pelayo, sostuvo que el segundo párrafo está reproduciendo implícitamente la cantidad señalada en el párrafo primero en virtud de la remisión que prevé al párrafo anterior, lo que implica que debe tenerse en ambos párrafos, por lo que no puede declararse su inconstitucionalidad.

Por su parte, el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, precisó que la interpretación conforme llevaría a leer el párrafo segundo así: *"Cuando el monto de la contribución que deberá declararse, sea inferior a trescientos*

Sesión Pública Núm. 44

Martes 14 de abril de 2009

tres pesos, el monto máximo de la multa que se imponga, será hasta el equivalente".

El señor Ministro Franco González Salas propuso que se declarara la invalidez del párrafo segundo, por disposición expresa de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, máxime que éste depende del primero.

Por último el señor Ministro Azuela Güitrón reiteró que la validez del párrafo segundo no depende de la razón de inconstitucionalidad del párrafo primero, por lo que no es tan práctico declarar su invalidez, a menos que el Pleno vaya a emitir un nuevo criterio en que se establezca que se deberá estar a la letra estricta de la ley.

A consulta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia en votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó la invalidez del párrafo primero del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal.

Por otra parte, a propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se puso a votación la constitucionalidad del párrafo segundo del propio artículo, respecto del cual se obtuvo una mayoría de cinco votos de

los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández, Silva Meza a favor de su invalidez; en tanto que cuatro Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia por su constitucionalidad; los señores Ministros Cossío Díaz y Gudiño Pelayo razonaron el sentido de sus votos; la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Franco González Salas formularon reservas en relación con las consideraciones relativas a multas fijadas.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que dada la votación de sólo cinco Ministros en el sentido de declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal y de que aun estando presentes los dos Ministros ausentes no se lograría una mayoría calificada de ocho votos, no es necesario aplazar la resolución respectiva conforme a lo previsto en el Acuerdo General Plenario 7/2008. Por ende, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestima la acción respecto de dicha disposición.

En consecuencia, el asunto se resolvió en los siguientes términos: **“PRIMERO.** *Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se declara la invalidez del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal,*

Sesión Pública Núm. 44

Martes 14 de abril de 2009

*exclusivamente en su primer párrafo. **TERCERO.** Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal.”*

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, párrafos primero y segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó que la resolución se publique en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Siendo las catorce horas el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia levantó la sesión y convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes veinte de abril del año en curso.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.