

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 12 DE FEBRERO DE 2019.**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACION, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
6/2017	<p data-bbox="349 809 1287 1109"><b>DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD SOLICITADA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RESPECTO DEL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.</b></p> <p data-bbox="349 1156 1287 1239"><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</b></p>	3 A 37

**“*VERSIÓN PRELIMINAR SUJETA A CORRECCIONES  
ORTOGRÁFICAS Y MECANOGRÁFICAS*”**

**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  
MARTES 12 DE FEBRERO 2019**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**AUSENTES: SEÑORA MINISTRA:**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS**

**(POR GOZAR DE VACACIONES, EN VIRTUD DE QUE  
INTEGRÓ LAS COMISIONES DE RECESO RELATIVAS AL  
PRIMER PERÍODO DE SESIONES DE 2017 Y EL SEGUNDO  
PERÍODO DE SESIONES DE 2018)**

**SEÑOR MINISTRO:**

**EDUARDO MEDINA MORA I.  
(PREVIO AVISO)**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:10 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Señor secretario sírvase dar cuenta, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 14 ordinaria, celebrada el lunes once de febrero del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración el acta, si no hay comentarios, en votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS**

Continúe secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2017 SOLICITADA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

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

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN EN LA PORCIÓN NORMATIVA DE 1%, CON LOS ALCANCES ESTABLECIDOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERADO DE ESTA RESOLUCIÓN Y CON LOS EFECTOS GENERALES QUE SE SURTIRÁN A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias secretario. Señora y señores Ministros, el asunto que vamos a iniciar en su discusión y, en su caso, aprobación es de la mayor relevancia porque probablemente sea la primera declaratoria general de inconstitucionalidad que apruebe este Tribunal Pleno, desde que

esta figura se incorporó en el artículo 107 constitucional y en la Ley de Amparo vigente.

Someteré –primeramente– a su consideración y votación y, en su caso, también preguntarle al Ministro ponente si habría algunos ajustes o no en estos temas, los primeros considerandos relativos a competencia, procedencia, legitimación y antecedentes.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No señor Presidente, se plantearían como están en el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perfecto señor Ministro, muchas gracias. Entonces, están a su consideración. Si no hay alguna observación, en votación económica consulto ¿los primeros cuatro considerandos son aprobados? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

#### **APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Señor Ministro Franco, le ruego sea tan amable de exponer el considerando quinto, relativo a consideraciones y fundamentos de este procedimiento.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera –en primer término– comentar y agradecer que recibí algunas opiniones tanto del señor Presidente como de algunos Ministros, para corregir o adicionar algunas partes del proyecto, las cuales señalaré en el curso. Señor Presidente, le comento que, por supuesto, las incorporaremos en el proyecto en los términos solicitados.

En este considerando, que corresponde al estudio de fondo, propongo que la declaratoria general de inconstitucionalidad cumple el requisito temporal previsto en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, constitucional, en relación con el artículo 232 de la Ley de Amparo, consistente en que, cuando el emisor de la disposición considerada inconstitucional sea un órgano legislativo, el plazo de noventa días debe computarse dentro de los días útiles de los períodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución General o local, según corresponda.

Al respecto, en el proyecto que someto a la consideración de este Pleno, propongo que dicho plazo debe computarse dentro de los días hábiles de los períodos ordinarios de sesiones establecidos en la Constitución General y, como modificación a la propuesta – gracias a la nota del Ministro Presidente, que he mencionado– en los días inhábiles decretados en los acuerdos emitidos tanto por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados como por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República.

La emisión de la jurisprudencia 2a./J.167/2017 (10ª) fue notificada al Congreso de la Unión el viernes quince de diciembre de dos mil diecisiete, último día del primer período de sesiones ordinarias del tercer año legislativo de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, y surtió efectos ese mismo día, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo.

El plazo de noventa días útiles –referido– transcurrió del primero de febrero al dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, para lo

cual fueron descontados los sábados y domingos de los períodos de sesiones, el cinco de febrero, el diecinueve de marzo, del veintiséis al treinta de ese mes y el primero de mayo, adicionales todos del año referido.

A la fecha, no ha sido reformado o derogado el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión por parte del Congreso de la Unión, pues no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación algún decreto en ese sentido, por lo cual subsiste el problema de inconstitucionalidad y, por ende, este Tribunal Pleno debe realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente.

Cabe señalar que no pasa inadvertido que en la Gaceta Parlamentaria emitida por la Cámara de Diputados, de treinta de abril de dos mil dieciocho, fue publicada la minuta con proyecto de decreto por el que se adicionaba la fracción IV al inciso A), y se derogaba la fracción IV del inciso B), —precisamente del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión—, enviada por la Cámara de Senadores en su carácter de cámara de origen, y turnada ese mismo día a la Comisión de Comunicaciones de aquella Cámara, para la elaboración del dictamen respectivo; sin embargo, —como se dijo— no hay constancia alguna de que el procedimiento legislativo hubiese concluido, y mucho menos de que se hubiera publicado alguna reforma en el Diario Oficial de la Federación. En consecuencia, con fundamento en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo procedente es emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con

base en las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y también tomando en cuenta un criterio muy parecido al de la Primera Sala al resolver precedentes que originaron este asunto, esto es, por transgredir lo dispuesto por el artículo 22 constitucional, en tanto que la disposición legal referida engloba múltiples conductas que pueden sancionarse con un rango mínimo del 1% del ingreso acumulable del infractor, lo cual no necesariamente atiende a la gravedad de la infracción, por lo que impide valorar si la conducta reprochada y los efectos producidos por ella son o no de una entidad inferior que justifique la imposición de una sanción menor a ese porcentaje.

En este apartado –quizás–, introduciendo en los puntos en donde deben caber estas dos propuestas que le formularon la Ministra y algunos de los Ministros, explicitaríamos, por una parte, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que conviene con los criterios sustentados por la Segunda Sala, materia de esta determinación, es consecuente y debe producirse el efecto correspondiente.

En segundo lugar, también en esta parte del proyecto explicitaríamos con mayor extensión la tesis respecto a que se está invalidando el 1% que –desde mi punto de vista– en la tesis, en la parte final, queda claro, pero lo haríamos con mucho gusto, y tendría –pasando a efectos– que comentar algunas propuestas también que se me formularon, señor Presidente. Este sería el planteamiento del estudio de fondo que someto a consideración del Pleno de esta Suprema Corte.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señor Ministro Franco. Está a su consideración ¿Hay algún comentario sobre esta propuesta?

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** ¿En su integridad, señor Presidente?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En esta primera parte, nos faltarían efectos.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** De acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En el entendido que es el proyecto con las modificaciones que amablemente ha aceptado el Ministro ponente, que no cambian el sentido, simplemente aclaran con mayor fuerza algunas cuestiones que estaban contenidas previamente tanto en el proyecto como –obviamente– en la tesis. Entonces, señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Este asunto está siendo discutido apenas en la Primera Sala, quedó en lista el pasado veintitrés de enero, el proyecto es del Ministro Aguilar, y quedamos de retornar el asunto.

La Primera Sala no ha emitido una opinión en concreto, con respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esta fracción.

Tengo dudas que quisiera comentar con ustedes, respecto de la inconstitucionalidad de la fracción, en función de que, si analizamos únicamente la fracción en forma aislada, compartiría plenamente los razonamientos de la Segunda Sala; sin embargo,

se trata de todo un sistema diseñado por el legislador para establecer multas en el sistema de telecomunicaciones.

El artículo 298 que estamos analizando, establece cinco categorías y cinco incisos, que va desde el inciso A), hasta el inciso E).

El inciso A), son las conductas más leves y de carácter totalmente formal; y el inciso E), es la multa de mayor cantidad, y se trata de infracciones de mayor afectación general al espectro radioeléctrico y a la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Entonces, ¿hasta dónde podríamos tomar esta fracción? y decir – porque no tiende a la gravedad de la conducta y puede ser la misma– cuando este diseño que hizo el legislador y que debemos darle también una distinción en su configuración de este tipo de sanciones, con la finalidad –precisamente– de regular estas actividades previstas –además– constitucionalmente, es todo un sistema.

El artículo 298, inciso A), fracciones I y II, son infracciones de carácter meramente formal o técnico, y no afectan directamente la utilización o aprovechamiento del espectro radioeléctrico. Esa es la fracción A).

La fracción B) son infracciones que afectan los derechos de terceros, implican el desacato a lo dispuesto por la autoridad o la inobservancia de la normatividad aplicable.

Es cierto –como dice el proyecto– que las conductas que se establecen no son específicas, pero tampoco podríamos exigirle al

legislador un catálogo específico de conductas para establecer sanciones; da determinados parámetros que las conductas deben de encuadrar dentro de sus parámetros. En esto sería entorpecer acceso a internet, contratar en exclusiva infraestructura de telecomunicaciones, incumplir de cualquier otra forma a las expresamente sancionadas, la concesión o autorización o en la normatividad aplicable.

La tercera, que va subiendo en cuanto a los montos a imponer, son infracciones que afectan la prestación de los servicios, no generan condiciones de competitividad, son dañinas para la salud de las personas o implican el desacato a la colaboración con la justicia.

El inciso D), son infracciones que afectan la calidad de los servicios de telecomunicaciones, generan falta de condiciones de competitividad, afectan el derecho a la privacidad de las comunicaciones, generan ventajas económicas y falta de competitividad.

El inciso E), son infracciones de mayor afectación general al espectro radioeléctrico y a la prestación de los servicios de telecomunicaciones; concretamente, suspensión injustificada del servicio en poblaciones, que es el único que puede prestar servicios sin autorización o concesión.

Este supuesto que estamos analizando son sanciones que no impliquen una revocación y respecto de conductas que establece dónde van a estar previstas esas conductas. Voy a estar en contra, considero que, atendiendo a una deferencia del legislador

y a un todo un sistema de sanciones –en esta materia en específico–, no podemos analizar de forma aislada una fracción únicamente, sino que tenemos que analizar el sistema de imposición en su totalidad.

Por otro lado, no se le puede exigir al legislador un catálogo pormenorizado y específico de cada una de las conductas que se pretenden sancionar. Están los parámetros, están atendiendo a la gravedad de la infracción, precisamente en función de las diversas fracciones y conductas a las que atiende esa infracción; por eso, no compartiría la jurisprudencia de la Segunda Sala. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Simplemente para tratar de centrar el debate, antes de dar la palabra a los Ministros que me la pidieron.

Hasta donde entendí, la problemática del asunto es simplemente si es constitucional o no que haya una multa mínima fija, no tanto a qué conductas se aplica esa multa mínima fija; así entendí que es la litis de lo que se está planteando en la jurisprudencia, si no es así, ahora nos lo aclara.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. No es –precisamente– tener la existencia de una multa mínima, porque el criterio del Pleno –porque es hasta jurisprudencia temática– es que, mientras exista un mínimo y un máximo, no se puede considerar fija.

La jurisprudencia –que estamos analizando– está estableciendo –dice–: “el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal

de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé la posibilidad de sancionar con multa por el equivalente de 1% hasta 3% del ingreso (acumulable) del infractor, cualquier conducta que vulnere lo previsto en la normativa de la materia (ley, reglamentos, disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales, concesiones o autorizaciones, o demás disposiciones); es decir, – prevé posibilidad de sancionar con multa cualquier conducta– conforme a ese precepto legal, tanto las conductas que produzcan una afectación grave como las que causen una menor serán sancionadas con el mismo porcentaje de multa mínima (1%), lo cual es contrario al artículo 22 de la Constitución Federal, al tratarse del rango inferior de la sanción aplicable, el cual resulta excesivo al permitir que cualquier conducta construida a partir de la normativa sea sancionada con base en la misma proporción mínima (1% del ingreso acumulable)”.

Entonces, habla de conductas lo que está estableciendo la jurisprudencia, –así lo entendí, si no, podrían aclarar los Ministros de la Segunda Sala; lo que entendí, el Ministro ponente fue el Ministro Javier Laynez– está en función de la conducta, que cualquier conducta puede ser sancionada con un mínimo que va del 1% al 3%, entonces, cualquier conducta ¿se refiere a qué? A conductas, no tanto al 1% o al 3%, sino a la conducta, cualquier conducta puede sancionar con este porcentaje y, por lo tanto, no existe un parámetro de gravedad y, por eso, es inconstitucional; así lo entendí. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. No fui el único ponente, hubo varios ponentes, —pero bueno—, independientemente de eso, dos cuestiones que plantearía al Pleno: la primera es de índole formal, porque entiendo que esta es una declaratoria general de inconstitucionalidad; es decir, entendería que el procedimiento que se pone a consideración, no es —porque ¿cuál es el procedimiento? es decir, no es retomar el fondo del asunto para ver si estamos de acuerdo o no, hay jurisprudencia que se notificó al Congreso de la Unión, una jurisprudencia emitida por la Segunda Sala declarando la inconstitucionalidad de esa porción normativa—; entendería que procede que este Pleno —claro por ocho votos— decida si hace la declaratoria general o no, o si vamos a reabrir amparos que son cosa juzgada, porque entiendo que esa es la jurisprudencia, esa es mi duda en la parte formal.

En la parte de fondo, solamente decirle a la Ministra: efectivamente, se analizó todo lo que ella señaló como parte de un sistema, ¿qué fue lo impugnado en estos juicios de amparo? El llamado —y perdónenme por el término coloquial— “cajón de sastre”. ¿Qué pasa aquí? Que —efectivamente como lo acaba de decir la Ministra— hay todo un sistema de infracciones en materia de telecomunicaciones, que empieza con las infracciones más graves como es —precisamente— el uso del espectro radioeléctrico, por ejemplo, ceder la concesión sin autorización de la autoridad, que es muy grave, o sea, es de las fracciones que se consideran muy graves, o dar al uso un uso distinto del que autorizó la concesión también; en fin, esto —como bien lo dijo— es todo un sistema.

¿Qué pasó en estos juicios de amparo? Que en esos juicios las concesionarias fueron sancionadas con fundamento en el artículo 298, inciso B), fracción IV, –que es el denominado “cajón de sastre”– que permite establecer el tipo administrativo de sanción con una interpretación, con un tipo en blanco que nos dice: cualquier otra infracción a las disposiciones, a las concesiones o autorizaciones serán sancionadas; y, –curiosamente– en este tipo de “cajón de sastre” se coloca una de las sanciones más altas, porque el mínimo es el 1% de ingresos acumulables de una empresa, en un tipo administrativo que no es específico, porque “el cajón de sastre” dice: “Otras violaciones a esta Ley, a los Reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el Instituto; así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo.”

Entonces, esto es lo que permite establecer un tipo en blanco, es decir, configurar una conducta que –efectivamente– es irregular, a través de analizar planes técnicos que omitió el Instituto, –en fin, todo esto– y con en este fundamento, se establece una fracción de un 1%, porque es el mínimo de ingresos acumulables.

Si mal no recuerdo, las conductas fueron, en primer lugar, de tipo regional y en eventos esporádicos; sin embargo, la autoridad no tenía opción, tenía que establecer el 1%, cuando en todo el sistema –como bien lo dijo la Ministra– si uno lo va analizando, –y eso fue lo que se analizó en la Primera Sala– fuimos viendo que era totalmente irracional y no era congruente con el sistema, porque, –inclusive– conductas mucho más graves, –en ese esquema– donde, como viene el sistema, tenían la posibilidad –

concretamente en el mal uso del espectro— de una multa de 0.01% y hasta 0.75%; dice: no hay ninguna racionalidad que en el “cajón de sastre” el mínimo sea el 1%, esto es, que esos fueron —la materia de los amparos— el fundamento fue exactamente esta fracción.

Entonces, ¿qué hace la jurisprudencia? Dice: ese mínimo es inconstitucional porque es totalmente irracional con el sistema de sanciones que establece la norma, mucho más porque estamos hablando de los tipos en blanco; y entonces, primero, una desobediencia a una presentación de un informe te lleva a una multa de un 1% de ingresos acumulables totales de una empresa, —podrían ser mil millones— entonces, precisamente por eso, la jurisprudencia abordó eso, pero diría: efectivamente, al analizarlo, en el conjunto, como sistema de sanción, —precisamente— hasta llegar al “cajón de sastre”.

Entonces, esa es la racionalidad que subyace en esta jurisprudencia, únicamente se declara inconstitucional ese mínimo de 1% para que, en estos tipos en blanco, la autoridad pueda desde 0.01% hasta 3% del ingreso acumulable. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. En relación con la duda metodológica que plantea el Ministro Laynez, recuerdo a ustedes que nuestro sistema establece un procedimiento bastante atípico, en el cual la jurisprudencia no conlleva en automático la nulidad con efectos generales de la norma, sino se requiere una declaratoria general de inconstitucionalidad por este Pleno, y la lógica de que sean ocho

votos es que –precisamente– el Pleno tiene que analizar si se comparte o no la jurisprudencia de la Segunda Sala en este caso; no es reabrir la discusión sobre la inconstitucionalidad del precepto, sino abrir la discusión sobre las razones y las causas por las cuales la Segunda Sala –en esta jurisprudencia– estableció la invalidez del precepto, su inconstitucionalidad –mejor dicho–; de tal suerte que, sobre esa lógica, estamos estableciendo la discusión, y entiendo –de lo que acaba de decir el Ministro Laynez– que precisamente la razón de inconstitucionalidad es esta multa mínima del 1%, por las razones que han explicado, que no comparte la Ministra Norma Piña, pero –digamos– esa es la litis de la constitucionalidad que estamos planteando. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Presidente. Como bien se dijo desde la presentación de este asunto, es la primera ocasión en que de fondo, se estudiará una declaratoria general de inconstitucionalidad prevista en el Texto Supremo y desarrollada por la Ley de Amparo.

En el caso concreto, convengo en la posibilidad de que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre los aspectos que constituyen el criterio, cuya declaratoria general puede ser así establecido, y lo digo sólo por el hecho de que se trata, en términos del acuerdo que nos rige, de una competencia compartida.

Creo que la lógica normativa, a partir de la distribución competencial que la Constitución le da a esta Suprema Corte, debe reconocer que cada Sala tiene una competencia específica, la Primera Sala: las materias civil y penal; y la Segunda Sala: las materias laboral y administrativa. Cuando el punto sea compartido

por los Ministros que integran este Pleno, –creo– da lugar a que todos nos pronunciemos sobre la conformidad de la jurisprudencia emitida, cuya declaratoria general tiene un efecto derogatorio; es cierto que se requieren ocho votos, sin embargo, no sé hasta dónde la intensidad del debate pueda llevar a compartir las razones propias de la jurisprudencia sin revivir el tema concreto que le dio, y lo digo porque, si los asuntos son de competencia común, lo que menos podríamos esperar es la opinión de todos para conocer si se comparte este criterio; no obstante que todas las formalidades que la Constitución establece para la procedencia de declaratoria estén cumplidas: jurisprudencia de una Sala, debidamente notificada a partir del segundo precedente, omisión del legislador de adaptar su norma a las razones de la jurisdicción y alcanzar el grado de jurisprudencia, que es lo único que se buscaría aquí, a partir de la deferencia que a cada Sala le corresponde en función de su competencia.

Reitero que, este es el caso en que creo que la participación de los once Ministros debe ser fundamental, dado que, por el acuerdo que nos rige, se trata de una competencia compartida; no sé si ésta fuera la misma tónica que habríamos de seguir en asuntos civiles y penales, producto de una jurisprudencia de la Sala. En lo particular, sólo vería allí el cumplimiento de las formalidades esenciales y, si esto es así, proceder a votar en favor de la declaratoria; si esto fuera parte de una sentencia en donde no hay en materia administrativa una competencia compartida, o fuera de la materia de trabajo, pensaría –también– que en esos casos la discusión se centraría en saber si se conocieron o no los requisitos, y en todos aquellos casos donde resultamos competentes, porque así se establece nuestra distribución de trabajo, llegar a un punto.

En este sentido, creo, estando en el supuesto, no me pronunciaré –evidentemente– sobre si es o no pertinente analizar el caso, esto es si sólo es declarar la inconstitucionalidad general, a partir de los elementos formales o compartir la idoneidad del criterio, dado que –insisto– tenemos competencia compartida.

Por lo que hace al asunto, precisamente como lo explicó el Ministro Laynez, deriva de una dificultad en la aplicación de sanciones en el orden racional. Casi todo precepto que establece sanciones busca encontrar una racionalidad sobre la gravedad de las conductas, intentando, a través de un principio de tipicidad cuando –el legislador ha encontrado por su experiencia o por lo que recoge de la realidad–, ciertas conductas que tiende a prever o prevenir a través de inhibirlas con una sanción y, a partir de ello, en ese esfuerzo metódico busca que las conductas menos gravosas tengan sanciones, por consecuencia, más bajas que las que son graves.

Es evidente –como lo dijo la señora Ministra Piña– que es difícil exigir que el legislador haga una graduación tan precisa que pudiera garantizarnos que, en ese catálogo general, hay una perfecta congruencia entre la primera y la última, esto es, entre la más leve y la más grave; lo cierto es que esto se patentiza en la norma y trae, por consecuencia, seguridad jurídica.

Pero también debemos reconocer que, en términos del artículo 89, fracción I, corresponde al Ejecutivo proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de la ley y una de las formas de proveer al cumplimiento de la ley es un sistema de sanciones, y el

sistema de sanciones, entonces, recomienda que las conductas más reiterativas y patentes en una determinada materia sean recogidas por la legislación y sancionadas en los términos racionales que la lógica impone.

Sin embargo, no se puede determinar, con precisión y con la complejidad propia de cada materia, todas las conductas en las que los destinatarios de la norma van a incurrir, simplemente el legislador cumple previniendo las más recurrentes, las más previsibles, las que más reconoce en función del articulado que genera, pero la ley en general tiene que ser cumplida, es por ello que con más frecuencia de lo que consideramos, todo sistema de sanciones establece en la obligación de hacer cumplir toda la normatividad, luego de dar una serie de conductas específicas en cuanto a la ocurrencia de una infracción, decir: cualquiera otra a esta norma, a partir de tales fundamentos; esto es un sistema que protege la norma en general, todo el sistema, bajo la perspectiva de que, aunque no te la haya tasado, cualquier otra violación a las normas de esta ley tiene una sanción, si no, entonces encontraríamos que sólo se puede sancionar aquello que previno el Legislador y gran parte de la ley, en sus supuestos fácticos que son muchos, no habría de tener una sanción.

Por ello, se ha resuelto por esta Suprema Corte que este tipo de normas, que protegen en la integridad un texto general, ha lugar a considerar que no viola una seguridad jurídica, porque detrás de cada decisión siempre habrá el razonamiento necesario de cuál fue la disposición infringida y, a partir de ese mecanismo de mínimos y máximos, graduar la sanción a partir del daño al valor tutelado.

Es por ello que, la Segunda Sala consideró que, existiendo conductas sancionadas con menor intensidad debidamente tasadas, el que en la fracción IV abriera esta fórmula de sanción para cualquier otra que no sólo derivara de la ley, sino incluso dice: “IV. Otras violaciones a esta Ley, a los Reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el Instituto; así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo”, es decir, la variedad sancionatoria que tiene aquí la autoridad es total y, entre muchas otras disposiciones, incluso derivadas de los contratos de concesión, hay hasta la presentación de informes mínimos sobre incidencias y reportes de fluctuaciones que se pueden dar en el sistema eléctrico.

El caso en concreto derivaba de casos en donde se detectó —según argumentación del quejoso— variaciones en el sistema eléctrico, habría provocado que su frecuencia se estableciera con mayor fuerza y abarcara mucho más espacio del que tenía autorizado para transmitir su programación radiofónica, pero esto había sucedido en algunos casos por mucho tiempo, es decir, se había prolongado por meses, alcanzando espacios no autorizados, y en algunos otros habían sido momentáneos; lo único que sucedía es que, bajo esa perspectiva no se tenía la posibilidad de sancionar o, incluso, dejar de sancionar algo cuando pudiera ser mucho menos gravoso, que se estaba sancionando en otra fracción con cantidad menor.

Por tanto, la Sala concluyó que, cuando se recurre a fórmulas que protegen en su integridad el orden regulatorio de una materia, estas tienen que partir de la mínima, mínima, dado que pueden ser levísimas, incluso, hasta la máxima; una redacción como esta puede dejar de sancionar gravemente una conducta no contenida, y sólo hasta un 3%, cuando en la siguiente fracción previene hasta un 10%; como a la inversa, y sucedió, sancionar la mínima de la fracción con 1%, cuando las fracciones anteriores tienen un mínimo menor.

Eso buscó decir: legislador, te entregamos una regla para que cada vez que tú pretendas encontrar un sistema que proteja, en su integridad, el orden regulatorio, incluyendo hasta las disposiciones de cada título de concesión, comience siempre del mínimo de todos y alcances hasta el máximo de todos, como estos eran amparos, no se podría decir que se declaró inconstitucional el 3%, buscando que llegara al 10%, pero si el 1%, para colocarlo hasta el 0.01%, como las fracciones anteriores.

Esas son las razones; se argumentaba: se excedieron con la fuerza de transmisión y frecuencia y alcanzó otras comunidades donde no tenía derecho; y el otro se decía, es cierto que hubo variaciones de voltaje, que significaron mayor fuerza en la transmisión y, a partir de ello, es que, durante un segundo estuvo más tiempo fuera. Cualquiera de los dos supuestos estaba generando la infracción –en el caso– del 1%, en circunstancias en que podían ser mucho menos gravosas que las de fracciones como la I, que ni siquiera alcanzan el 1%.

Esa fue la razón, por eso, en el caso concreto, reservándome la opinión sobre lo competencial de cada Sala, entiendo que esta declaratoria general de inconstitucionalidad permite a este Pleno alcanzar una convicción de compartir o no el criterio, que se buscó con estos cinco precedentes, simplemente orientar al legislador que en estas fórmulas abiertas –que no tipos en blanco, pero sí fórmulas abiertas– que protegen toda la norma y el régimen regulatorio –hasta individualizado– siempre partan del mínimo, mínimo que tiene un sistema de sanciones.

Eso se pretendió, y creo que, con eso queda ilustrada la razón por la que se estableció esta jurisprudencia hincando su inconstitucionalidad en el 1%, que es cien veces mayor que el supuesto menor de las anteriores conductas, no obstante, que quizá lo único que faltó fue entregar un documento. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Ruego me disculpen por hacer una nueva aclaración, pero –como hemos dicho– es el primer procedimiento que estamos viendo el fondo.

Sin importar la materia, se requieren ocho votos, eso establece la Constitución, y recuerden ustedes que la competencia de las Salas previamente es competencia del Pleno, el Pleno tiene competencia para pronunciarse sobre cualquier materia, aquí hemos visto asuntos penales, hemos visto asuntos laborales; entonces, si esto fuera un asunto penal o laboral, de cualquier manera, los Ministros que integramos el Pleno tendríamos que pronunciarnos sobre la pertinencia o no del criterio porque, de otra

manera, resultaría –por ejemplo– el absurdo de que el Presidente de la Corte no podría pronunciarse porque no integra Sala.

Entonces, con independencia de la competencia, siempre nos tendremos que pronunciar sobre si se comparte o no el criterio que está en la jurisprudencia, esa es la lógica de los ocho votos, de otra manera, bastaría pasar por una oficialía de partes, que dijera si se cumplen los requisitos o no. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo que no se trata de volver a discutir los asuntos que ya fueron resueltos por la Segunda Sala, pero creo que sí se tiene que reabrir el debate de las consideraciones que llevaron a la Segunda Sala a establecer la jurisprudencia que ahora, a través de este procedimiento, se pretenda convertir en la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Sobre esta base, debo decir que no comparto las consideraciones que sustentan la jurisprudencia de la Segunda Sala. Partiendo de la base de que el análisis que se hizo fue exclusivamente desde la perspectiva de violación al artículo 22 constitucional, es decir, el tema de multas excesivas; advierto que, en el caso, el precepto que se analiza –y que se analizó por parte de la Segunda Sala– no entra en esa categoría –desde mi punto de vista–.

Finalmente, el criterio reiterado de este Tribunal Pleno ha sido que, siempre y cuando el legislador establezca un mínimo y un máximo respecto de la multa, extremos entre los cuales se pueda ubicar la conducta concreta que actualiza la infracción, pues con eso debe entenderse que cumple lo establecido en el artículo 22

constitucional, y –aquí– este análisis se hace sobre esa perspectiva; hace un momento comentaban si también aquí tiene que ver la argumentación respecto del tipo penal en blanco o la fórmula abierta –como se le ha llamado–; bueno, están relacionadas –de alguna manera–, pero el punto de análisis y la causa de la inconstitucionalidad es que se considera que es una multa excesiva. Habría que analizar, desde otra perspectiva, si la conducta –como está establecida en el precepto– que habla en general de cualquier –déjenme leerlo–: “Otras violaciones a esta Ley, a los Reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el Instituto; así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo”; me parece que esto es mucho más discutible, ¿no? Esta conformación de esta hipótesis de infracción a la ley abierta totalmente imprecisa y que, tratando de abarcar todos los casos que no están expresamente previstos en las distintas fracciones pero, desde mi punto de vista, –lo señalaba la Ministra Piña– este numeral 298, en sus respectivos incisos del A) al E), trae una lógica de ir estableciendo, en el inciso A), las infracciones de menos entidad, hasta el inciso E), en donde toma en consideración las infracciones más graves y, en consecuencia –también– el mínimo y el máximo de las posibles sanciones van también incrementándose, las del inciso A) son las menores y las del inciso E) son las mayores; entonces, –para mí– aunque en la Sala tenemos un asunto similar que si bien empezamos a discutir no lo hemos resuelto todavía, adelanté este criterio que estoy manifestando en este momento.

Me parece que, en el tema de la libertad configurativa, en el legislador está el establecer los mínimos y los máximos y, en este caso, habiendo un mínimo y un máximo, me parece que el precepto no puede ser violatorio del 22 constitucional, habría que hacer un análisis desde otro enfoque, con otra perspectiva, para poder, en su caso, analizar algún otro tema de inconstitucionalidad, insisto, en esta fórmula tan abierta, tan imprecisa, con tantas posibilidades; por ese motivo, no comparto las consideraciones y, en consecuencia, votaría en contra de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Evidentemente, creo que todos teníamos presente que, ante un tema inédito –como éste–, iban a surgir estas discusiones en el Pleno; para mí, hay dos aspectos importantes que se plantearon, en primer lugar, por la Ministra Piña.

El primero es de procedimiento. A ver, estamos frente a un asunto que debe declarar si este Pleno está de acuerdo en que se haga una declaratoria de inconstitucionalidad que tiene efectos generales, es decir, expulsa la norma del orden jurídico, como una excepción a la regla de los juicios de amparo; esto se introdujo en el nuevo marco constitucional y legal de dos mil once y es la primera vez que este Tribunal Pleno se está pronunciando; consecuentemente, el procedimiento que se plantea aquí –y

ahorita digo por qué— cree o estimo que sigue precisamente lo establecido en la Constitución, en la Ley de Amparo y en nuestro acuerdo general que rige esto; el segundo aspecto es de fondo, es el pronunciamiento que —entiendo— hay pleno respeto a que cada Ministro se pronuncie en el sentido de estar de acuerdo o diferir del criterio sostenido por cualquiera de las Salas o el Pleno, estando en esta fase del procedimiento de declaración general de inconstitucionalidad.

Me parece que esto es muy enriquecedor porque de esta discusión tan interesante, de puntos de vista, además contrastantes, lo que surge es pensar cómo podemos establecer también, a lo largo de esta discusión y, finalmente, con la determinación que tome el Pleno, cómo debe seguirse este procedimiento; si es nada más para que se vote a favor o en contra, o si se abre —como se está abriendo y me parece muy plausible— una discusión de fondo respecto de los argumentos que se sostuvieron para llegar a la reiteración en cinco asuntos por una de las Salas o el Pleno; creo que habría que verlo en esta dimensión.

Ahora, ¿por qué el proyecto viene así? —hago un poco la defensa del mismo—. Porque está basado en lo que dice la Constitución, la Ley de Amparo, en nuestro acuerdo —según mi punto de vista que soy el ponente—.

En el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, se establece: “Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de

Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria”.

La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 232 señala: “Cuando el pleno o las salas —si se fijan ustedes aquí no habla de los órganos— de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan —es el caso— jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El procedimiento que está estableciendo, conforme a la Constitución, es que: si una Sala determinó que una norma general es inconstitucional y lo reitera creando jurisprudencia, se le notifica al órgano emisor de esa norma general. Es lo que dice la ley: “Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos”. Consecuentemente, este es el procedimiento.

El Acuerdo General Número 15/2013 establece en sus puntos tercero y sexto: “TERCERO. Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la Presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda”. –Y el sexto dice–: “SEXTO. Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro Ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes”.

Me parece conveniente precisar esto –insisto– por los términos del procedimiento que debemos seguir; desde mi óptica, seguimos exactamente –en este Tribunal– el procedimiento establecido en estos preceptos: la Segunda Sala fijó una jurisprudencia en que declaró inconstitucional una porción normativa de una norma general –para el caso–.

Dadas las condiciones, se le notificó a la Presidencia, –la que notificó en este caso– al Congreso de la Unión, por ser el órgano competente que expidió la norma. Transcurrieron los plazos –

como se acredita en el proyecto— para que este Pleno estuviera en condiciones de resolver sobre la declaratoria general de inconstitucionalidad —que es la que se está presentando ante el Pleno— y, evidentemente —no tengo la menor duda— de que como lo han señalado algunos de ustedes —el Presidente en su última intervención—, necesariamente debemos de entender que, si se requieren ocho votos, si se trata de una de las Salas se necesitaría la participación de los Ministros de la Primera Sala, pronunciándose al respecto.

Consecuentemente, aquí el punto es si, en estos casos, se abrirá a discusión nuevamente el tema o simplemente se vota la declaración general de inconstitucionalidad, en donde los Ministros —todos los que estemos presente— podríamos votar libremente si estamos de acuerdo o no y, si no se lograran los ocho votos, se tendría la misma consecuencia.

Me parece que ha sido muy útil el haber abierto esta discusión, se pueden —digamos, de alguna manera— valorar los argumentos que hay a favor o en contra, en el entendido de que la Segunda Sala parte de la base de que es una jurisprudencia, reiterada por unanimidad en la Sala y, consecuentemente, los que pueden disentir, en este caso concreto —sin duda—, son los Ministros que integran la Primera Sala.

Consecuentemente, señor Presidente, como ponente, estoy abierto a que se determine cuál es el procedimiento que se debe seguir, pero insistiría en una cosa; aquí este planteamiento que se está formulando es totalmente acorde con las normas constitucionales, legales y las nuestras internas del acuerdo

general y, consecuentemente, lo que faltaría definir es si, en estos casos, abriremos siempre, cuando sea de una Sala, la jurisprudencia que se notificó al Congreso o a los órganos locales correspondientes, una discusión también sobre el fondo de lo que discutió la Sala respectiva para llegar a esa conclusión.

Me parece que esto es importante, simplemente para que hoy podamos establecer los criterios que –lógicamente– van a regir hacia futuro, claro, siempre con la condición de que el Pleno puede rectificar y modificar, en cada caso que vea, los criterios que haya adoptado previamente.

Por eso quise intervenir, simplemente para manifestar que estoy totalmente abierto –como ponente– a lo que determine este Pleno, pero creo que son dos ámbitos que habría que decidir. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Y además, algo que parece obvio –y lo es, pero vale la pena expresarlo–: esta votación en nada altera la jurisprudencia, la jurisprudencia seguirá siendo obligatoria para todos los jueces del país, lo único que sucedería, si no se obtienen los ocho votos, es que no habría una invalidez *erga omnes* o con efectos generales de la norma que se está impugnando.

Me han pedido la palabra el Ministro Luis María Aguilar, el Ministro Alfredo Gutiérrez, pero voy a decretar un receso para después regresar y escucharlos.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Le voy a dar el uso de la palabra al señor Ministro Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Ministro Presidente. Quiero, en primer lugar, señalar que, independientemente del planteamiento que quiero formular, estoy de acuerdo con el criterio que se sostiene en la jurisprudencia de la Segunda Sala, que es precisamente el motivo de la posible declaratoria general de inconstitucionalidad; incluso, en la Primera Sala presenté un proyecto de un asunto muy semejante en ese sentido, que todavía está por discutirse.

Además de eso, quiero manifestar mi inquietud en relación con cuál es el procedimiento, que apuntaba el Ministro Franco, para llegar a la decisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad. No me convence mucho el hecho de que tengamos que revisar el criterio de la jurisprudencia y para que a ver si se aprueba por ocho votos porque, finalmente, es una jurisprudencia de esta Suprema Corte; como ustedes recuerdan, tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señalan que la Suprema Corte funcionará en Pleno o en Salas, de tal modo que lo que decida una Sala es el pronunciamiento del Máximo Tribunal del país.

Pero, además, tiene consecuencias en la práctica. La jurisprudencia que ya se determinó y por reiteración establece criterios, seguramente han sido, por el tiempo que ha transcurrido,

aplicados y acatados por muchos tribunales de nuestro país; de tal manera que hay una situación o una certidumbre jurídica respecto de los criterios que están señalando en la jurisprudencia de la Corte.

Estos criterios pueden ser de todas las materias —se dijo y lo expresa correctamente la Constitución—, menos en cuestiones fiscales, pero sí en cuestiones como derecho penal, derecho civil, derecho familiar, donde se han seguido seguramente los criterios que se han establecido en la jurisprudencia sostenida por una Sala.

La redacción que se señala en este artículo 232 no me genera la certidumbre de que tengamos que volver a discutir el criterio al que llegó la jurisprudencia de la Sala, porque —para mí— lo que se trata de hacer es que sea procedente la declaratoria general de inconstitucionalidad, porque se han cumplido los requisitos que la Constitución señala y que la Ley de Amparo reitera.

Porque se ha cumplido la notificación, porque ha pasado el plazo, porque se ha comunicado debidamente a las autoridades legislativas y no han actuado. Todas esas verificaciones darán lugar a que, entonces, este Pleno pueda estar consciente y, por lo tanto, de acuerdo —por lo menos ocho votos— en que se han cumplido todos estos requisitos exigidos por la Constitución y por la ley.

Pero no necesariamente revisar el criterio, porque va a suceder que —como bien dijo el Ministro Presidente— la jurisprudencia va a seguir siendo obligatoria; sin embargo, hay un criterio del Pleno en

el que no alcanza ni siquiera la mayoría de ocho votos para sostener ese mismo criterio. Hay —ahí— una situación de inseguridad jurídica, o por lo menos de duda, respecto de la certidumbre de la jurisprudencia, que —insisto— es la jurisprudencia de la Suprema Corte, aunque fuera dictada por las Salas.

Para mí, no estaría necesariamente a discusión el criterio que sostuvo la jurisprudencia de las Salas, porque es una jurisprudencia que, conforme a la ley, además es obligatoria y debe cumplirse, que la han cumplido y lo seguirán cumpliendo muchos tribunales y que, en el Pleno, no tiene —para mí— explicación volver a someter a análisis el criterio de una jurisprudencia de la Suprema Corte en Sala.

Pero todavía más, vamos a suponer que esta jurisprudencia es del Pleno de la Suprema Corte y que no se cumplen los requisitos y el legislador no hace la modificación correspondiente de dejar insubsistente la norma que se ha declarado inconstitucional.

¿Vamos a volver —otra vez— en el Pleno a discutir el fondo del asunto? Porque no hay distinción en el artículo 232 sobre el procedimiento, dice: Salas o Pleno. ¿Vamos a volver a discutir, entonces, el criterio que había sustentado jurisprudencia, este Pleno? No entiendo porqué tendrá que volverse a analizar el criterio, cuando lo que estamos —aquí— haciendo es ver que se cumpla la jurisprudencia, que se cumpla la decisión que tomó la Suprema Corte en declarar inconstitucional una norma en la que se señale que el legislador no acató esa jurisprudencia o esa orden —por verlo de esa manera— que la Corte señaló y no lo

hizo; y entonces, debe hacerse para darle certidumbre a la ciudadanía, declarar la inconstitucionalidad y expulsar de la vida jurídica a la norma declarada inconstitucional por la Suprema Corte, aunque sea en Sala o sea de Pleno.

Insisto, de cualquier manera estoy de acuerdo con el criterio, pero el hecho es que —para mí— me parece muy cuesta arriba que el procedimiento tenga que ser, necesariamente, volver a analizar el criterio al que se llegó a través de la jurisprudencia.

De cualquier forma, encuentro —en este caso— que están cumplidos los dos requisitos. Veo que se cumplieron con los requisitos formales, se notificó que existe la jurisprudencia, qué es lo que dice y a qué norma se refiere, que el legislador tuvo el plazo para hacerlo y no lo hizo, y esos requisitos estaría satisfechos para hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad, independientemente del criterio que —en lo particular— pudiera atender.

Sin embargo, acepto —lo reitero—, estoy de acuerdo con el criterio de la declaratoria de inconstitucionalidad que se ha planteado y que se sostuvo en la Segunda Sala para generar su jurisprudencia. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al contrario, gracias a usted señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Primero, para abordar el tema de que se requieren ocho votos y discusión en el Pleno. Déjenme empezar por aclarar que no me gusta el sistema, no creo que una Suprema

Corte deba de requerir de ocho votos para expulsar una norma del orden jurídico. Dicho eso, me parece que un análisis sistemático de la Constitución me lleva a la conclusión que se requieren los ocho votos y se requiere una discusión en Pleno. Existen otros dos mecanismos mediante los cuales podemos expulsar una norma del orden jurídico: la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional; en ambas instancias, en ambas figuras procesales, sólo el Pleno puede ver la inconstitucionalidad de una ley y, expulsar la norma requiere de ocho votos; por lo tanto, en un análisis sistemático la Constitución, —me parece que la misma lógica está privando en este nuevo sistema—; es decir, ¿estamos ante la posible expulsión de una norma del orden jurídico? Sí, por lo tanto, es el Pleno quien debe de decidir, se requiere de una calificación mayoritaria de ocho votos, como se requieren los otros dos sistemas; eso me lleva a la conclusión o sentirme cómodo con la interpretación que se ha expresado —me parece que por la mayoría de este Pleno—, en el sentido que de esos ochos votos son para revisar por el Pleno el fondo del asunto o del criterio que una de las dos Salas hubiera generado en jurisprudencia.

Ahora, en cuanto al fondo del asunto particular, estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que recoge y, realmente, arranca desde una serie de criterios que vienen desde la Octava Época; originalmente, en el Código Fiscal de la Federación las multas eran fijas, y se empezaron a impugnar las multas fijas por los litigantes, y fueron los colegiados los que empezaron a determinar que las multas fijas eran inconstitucionales, porque no se podía individualizar la sanción a la situación particular de quien infringiera la norma; es decir, tenía que haber una fundamentación y motivación, misma que no se podía hacer con la multa fija, y se empezaron a declarar inconstitucionales las normas que contenían

multas fijas, originalmente por los colegiados; llega el asunto a la Suprema Corte, y la Suprema Corte reitera o recoge el criterio que se había establecido en varios circuitos por los colegiados.

La solución, ante la dificultad de fundar y motivar una norma de manera precisa, fue establecer un mínimo o un máximo, donde la Corte determinó que la multa mínima no requería de una fundamentación y motivación –como lo estaba pidiendo en ese momento la jurisprudencia en cuanto a las multas fijas–, y se reformaron todos los códigos, se reformó el Código Fiscal y se establecieron multas mínimas y multas máximas.

La pregunta de hoy es: teniendo un catálogo de sanciones, teniendo un catálogo de multas que contienen diferentes “arcos” –por decirlo así–, un mínimo y un máximo, un mínimo y un máximo, un mínimo y un máximo, dependiendo de lo grave de la infracción, ¿se puede colocar –como dijo el Ministro Laynez– un “cajón de sastre” a medio camino; es decir, no como mínimo? Me parece que, si uno toma la historia de por qué se habían declarado las multas fijas como inconstitucionales, la conclusión lógica de ese desarrollo jurisprudencial es que el “cajón de sastre” tiene que estar en el primer peldaño; es decir, a donde no se tiene que fundar y motivar la sanción, es en el mínimo, pero en el mínimo de todos los “arcos” subsecuentes porque, si no, se le da la vuelta al criterio original de la Corte, que era la necesidad de individualizar la pena con una fundamentación y motivación, cuando se iba a sancionar con algo distinto a la multa mínima. Es por eso que estoy de acuerdo con el sentido del proyecto en cuanto al fondo. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al contrario, gracias, señor Ministro Gutiérrez. Señora y señores Ministros, –como ustedes han apreciado– se han dado una gran cantidad de argumentos muy importantes e interesantes, tanto desde cuál va a ser el procedimiento y sobre qué nos tenemos que pronunciar los integrantes del Tribunal Pleno, cuáles serán los efectos, en uno o en otro sentido. con la jurisprudencia obligatoria y aprobada y, después, también en cuanto al fondo del asunto.

Derivado de ello y de que todavía faltan algunos Ministros de hacer uso de la palabra, también para que podamos tener una integración completa en la próxima sesión, voy a levantar la sesión y les convoco a la siguiente, que tendrá verificativo el próximo jueves, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)**