

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 77**  
**O R D I N A R I A**  
**MARTES 12 DE AGOSTO DE 2008**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas del martes doce de agosto de dos mil ocho, 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, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el señor Ministro Juan N. Silva Meza llegaron durante la sesión.

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 Setenta y seis, Ordinaria, celebrada el lunes once de agosto de dos mil ocho.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

Llegó la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

### **VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO**

I.- 823/2006

Amparo directo en revisión número 823/2006, promovido por Vicente Martín Urquizu García en contra de la resolución de veintidós de abril de dos mil cinco, dictada por la Décima Primera Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el expediente del juicio de nulidad número 6197/04-17-11-4. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: “PRIMERO. En lo que fue materia del presente recurso de revisión, se modifica la sentencia combatida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Vicente Martín Urquizu García contra el acto y autoridad precisados en el resultando primero de este fallo. TERCERO.- Se declara sin materia la revisión adhesiva a que este toca se refiere.”

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que continuaba a la estimación del Tribunal Pleno los Considerandos Octavo, Noveno y Décimo que sustentan las propuestas contenidas en los Puntos Resolutivos Primero, Segundo y Tercero de modificar, en lo que fue materia del recurso de revisión, la sentencia combatida, y negar el amparo al quejoso, toda vez que es fundado pero inoperante el argumento relativo a que el Tribunal Colegiado de Circuito varió la litis que realmente le fue planteada en la demanda de amparo, ya que lo que

alegó fue que la cancelación de la patente de agente aduanal de que fue objeto, constituye una sanción administrativa excesiva y no propiamente una pena como lo consideró el órgano resolutor, ya que si bien es cierto que el quejoso lo que adujo fue que dicha cancelación constituye una sanción administrativa y no una pena, también lo es que el artículo 22 constitucional alude en su texto única y exclusivamente a las multas pecuniarias y no a otro tipo de sanciones administrativas, como pudiera ser la cancelación de la patente de agente aduanal, según se desprende de diversos precedentes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; y declarar sin materia la revisión adhesiva; y recordó que en la sesión anterior solicitaron el uso de la palabra los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Valls Hernández.

Llegó el señor Ministro Juan N. Silva Meza.

En los términos consignados en la versión taquigráfica, **el señor Ministro Cossío Díaz** manifestó que el artículo 22 constitucional tiene tres posibilidades de regulación en cuanto al principio de proporcionalidad, a saber: 1. una determinación que está establecida expresamente para la materia penal, en el sentido de que las penas deben ser proporcionales; 2. una condición de proporcionalidad respecto de la materia administrativa, siempre que las infracciones deriven de reglamentos gubernativos y de policía; y 3. la aplicación del principio de

proporcionalidad respecto de toda clase de sanciones; en primer término debe determinarse si es aplicable al caso concreto el artículo 22 constitucional, o no; en la especie sí es aplicable dicho artículo, ya que la cancelación de patente aduanal es una sanción; sin embargo, el artículo 165, fracción II, inciso b), de la Ley Aduanera que la prevé no es desproporcional, toda vez que lo que se está sancionando es la inexistencia de un permiso, la inexistencia de un cupo o realizar el despacho sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección autorizada; el agente aduanal cuenta con una potestad otorgada expresamente por el Estado y condicionada en razón de la patente que se le otorga, por lo que no cuenta con un derecho subjetivo como el de cualquier gobernado, por lo que en el caso concreto no se puede analizar el problema de la desproporcionalidad desde la misma óptica como si se tratara de derechos subjetivos; en la especie se trata de una "proporcionalidad abstracta" que consiste en la relación entre la gravedad del delito y la pena con la que de forma genérica se conmina en la ley; el legislador no tiene que establecer un sistema progresivo de cancelaciones, porque la cancelación se da o no se da; tratándose de personas que ejercen funciones públicas los estándares de constitucionalidad deben ser menos exigentes que en otro tipo de casos; y que vista como un sistema sí hay proporcionalidad en la sanción prevista en el artículo 165, fracción II, inciso b); **el señor Ministro Góngora Pimentel** manifestó su inconformidad, porque el artículo 22

constitucional sí reconoce el principio de proporcionalidad de las sanciones en forma generalizada, en cambio el artículo 18 constitucional prevé dicho principio para el caso estricto de justicia de menores; en primer término deben establecerse los alcances del artículo 22 constitucional; el hecho de que se valore una sanción administrativa a la luz del artículo 22 constitucional no significa que se le dé la razón al quejoso, ya que debe estudiarse si existe desproporcionalidad en la sanción prevista en el artículo 165, fracción II, inciso b); es necesario que se respete el principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas que no tienen un parámetro claro que permita medir la gravedad de la conducta del sujeto sancionado; el agente aduanal goza de un derecho subjetivo y, en consecuencia, de un interés jurídico que le permite promover el amparo, ya que el ejercicio de su patente no puede verse sólo como una sujeción frente al Estado; no debe confundirse entre el tema de los procedimientos administrativos que se contemplan en el sistema integral de sanciones, con el caso concreto; y que en la especie lo que debe analizarse es si el artículo tildado de inconstitucional contempla una sanción excesiva o desproporcionada, considerando los principios tutelados por el artículo 22 constitucional; **el señor Ministro Valls Hernández** manifestó su inconformidad, porque los artículos 165, fracciones II y III, de la Ley Aduanera, y 52, antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, son desproporcionados y, por ende, contrarios al artículo 22 constitucional, toda vez que no admiten la diferenciación

entre la conducta por la que se determina la cancelación definitiva, al no contemplar la aplicación de sanciones de carácter leve, medio y grave; tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado (*ius puniendi*); tanto la pena como la sanción administrativa son susceptibles de ser controlables a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad constitucional; si bien es cierto que la cancelación de patente no es una pena del orden criminal, sino una sanción administrativa, dada su similitud con aquélla, le rigen los mismos principios de proporcionalidad y equidad y, por lo tanto, se encuentra tutelada por el artículo 22 constitucional, de conformidad con el criterio sustentado en la jurisprudencia plenaria número P./J. 99/2006, cuyo rubro es: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”; el artículo 165, fracción II, inciso b), establece como sanción la cancelación de la patente aduanal, sin que se tome en consideración las particularidades del caso, la naturaleza y la gravedad de la infracción, los parámetros para su imposición y el elemento objetivo, como circunstancias especiales para la determinación de dicha sanción, por lo que resulta desproporcionada; **el señor Ministro Franco González Salas**

manifestó su conformidad, porque en el caso concreto se está en presencia de un sujeto que está autorizado para realizar una función bajo un marco jurídico específico de obligaciones; la cancelación de la patente se traduce en la revocación de un acto administrativo; en sentido amplio la cancelación podría considerarse como una sanción jurídica; sin embargo, no se puede asimilar a otras sanciones que se pueden imponer a través del derecho administrativo sancionador, ni menos aun a las multas; las situaciones establecidas por el legislador en el artículo 165 de la Ley Aduanera, que dan lugar a la revocación de la autorización que se le otorgó al sujeto que está en la condición de agente aduanal, tienen como finalidad proteger una función fundamental que le garantiza al Estado; debe analizarse si las causas de revocación de la autorización para ejercer a través de la patente la función de agente aduanal son razonables conforme al marco constitucional, sin confundirlo con el *ius puniendi* tradicional del Estado; en el caso concreto el artículo 165, fracción II, inciso b), de la Ley Aduanera es razonable, dada la naturaleza de las funciones que realiza el agente aduanal; y que no es necesario que exista una graduación para imponer la cancelación de la patente; **la señora Ministra Luna Ramos** manifestó su conformidad y coincidencia con lo expuesto por el señor Ministro Franco González Salas en el sentido de que la cancelación de la patente, desde el punto de vista amplio, puede considerarse como una sanción y puede analizarse a la luz del artículo 22 constitucional; en el caso concreto lo

que se sanciona en el artículo 165, fracción II, inciso b), es la conducta del agente aduanal; el concepto de gradualidad que establece el criterio de la Suprema Corte va dirigido exclusivamente a las sanciones de carácter pecuniario (multas de cualquier naturaleza) pero no a conductas; la Ley Aduanera establece una gradualidad respecto de diversas conductas en las cuales pueden incurrir los agentes aduanales, que conllevan a la multa, suspensión y hasta la cancelación de la patente; las sanciones a las que se hacen acreedores los agentes aduanales por el incumplimiento de sus obligaciones están determinadas por circunstancias específicas, por lo que el artículo 165, fracción II, inciso b), es proporcional en atención a la función y a la responsabilidad que como auxiliares de la administración pública tienen los agentes aduanales; en el caso concreto la sanción se otorga atendiendo a la conducta y no al monto de afectación; y que no se puede analizar si hay equidad, o no, entre las sanciones en que puede incurrir un contador público y un agente aduanal, toda vez que se tratan de sujetos y actividades totalmente diferentes; **la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas** manifestó su inconformidad, porque los principios que consagra el artículo 22 constitucional son aplicables al derecho administrativo sancionador, con ciertos matices, atendiendo a los intereses que tutela, por lo que debe analizarse si la norma que contempla la cancelación de la patente de agente aduanal, cumple en este aspecto con los principios sustantivos que rigen en materia penal; la cancelación de la patente prevista

en el artículo 165, fracción II, inciso b), de la Ley Aduanera, constituye una sanción que recae sobre el ejercicio de una actitud legal como consecuencia de que ésta no se ejerció conforme a la norma; sin embargo, resulta desproporcionada y, por lo tanto, violatoria del artículo 22 constitucional, en virtud de que el legislador crea un sistema rígido para la imposición de tal sanción que no da la oportunidad al infractor para demostrar si fue o no su intención causar el daño al incurrir en esta conducta prohibida, y su grado de responsabilidad en la omisión constitutiva de la infracción; **el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano** manifestó que el artículo 18 constitucional es el que prevé el principio de proporcionalidad y no el artículo 22 constitucional; su coincidencia con lo expuesto por la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Franco González Salas en el sentido de que la Ley Aduanera prevé una graduación sistemática de sanciones; y que el incumplimiento por parte del agente aduanal de sus actividades puede traer como consecuencia una sanción única ingraduable; **el señor Ministro Azuela Güitrón** manifestó su conformidad, porque en el caso concreto, de acuerdo con la estructura de la Ley Aduanera no se está en presencia de una sanción en sentido estricto, ya que éstas son las que se contemplan en el título correspondiente a infracciones y sanciones, previstas del artículo 176 al 202 de la misma ley; su coincidencia con lo expuesto por la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas; que en el caso concreto se siguió el

procedimiento para la cancelación de la patente; y sugirió que se agregue un Considerando en el que se destaque el error en el que incurrió el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al hacer alusión al artículo 165, fracción III, de la Ley Aduanera, no obstante de que en los conceptos de violación la parte quejosa se refiere al artículo 165, fracción II, inciso b); **el señor Ministro Cossío Díaz** reiteró las razones por las que estimaba que la cancelación de la patente prevista en el artículo 165, fracción II, inciso b), no es desproporcional; y manifestó que la Suprema Corte no cuenta con las atribuciones necesarias para imponerle al legislador federal las mecánicas de su sistema de sanciones; **el señor Ministro Silva Meza** manifestó su conformidad y coincidencia con lo expuesto por la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Azuela Güitrón; el análisis de constitucionalidad del artículo 165, fracción II, inciso b), que prevé la cancelación de la patente aduanal no puede soslayar la importancia de la función del agente aduanal, el estatuto legal que los rige y la libertad de configuración legislativa del Congreso de la Unión; y que dicho artículo no es desproporcional; **el señor Ministro Gudiño Pelayo** manifestó su inconformidad, porque de acuerdo con el artículo 79 de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, por lo que resulta intrascendente que el principio de proporcionalidad esté

contemplado en el artículo 18 constitucional y no se haya invocado en la demanda; que el artículo 22 constitucional es aplicable a todo tipo de infracciones; debe distinguirse entre la gravedad de la conducta que describe el legislador como conducta típica y la individualización de esa conducta al caso concreto; la gradualidad permite la adecuación de una conducta grave a las circunstancias del sujeto y de realización de la conducta, por lo que el artículo 165, fracción II, inciso b), es inconstitucional; **el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia** manifestó su conformidad, porque si bien es cierto que el artículo 22 constitucional es aplicable al derecho administrativo sancionador, también lo es que la suspensión, cancelación o extinción de patentes, autorizaciones, licencias o permisos, no es parte de dicho derecho; el otorgamiento de la patente, en el caso de los agentes aduanales, siempre está condicionado al recto cumplimiento de la actividad autorizada; la suspensión del agente aduanal sí se puede dimensionar en el tiempo, en cambio, en la cancelación de la patente no puede haber graduación alguna, simplemente se da; las causales de suspensión, de cancelación y de extinción de la patente aduanal, no tienen que ser necesariamente infracciones, son previsiones legales que tienden a garantizar la prestación regular de la actividad del agente o los atributos personales que siempre debe conservar como parte de su estatus; el derecho administrativo sancionador es el que castiga infracciones o hechos ilícitos, por lo que la potestad revocatoria o cancelatoria de las patentes aduanales no

entra en esta categoría, si se toma en cuenta que el Estado ha delegado una de sus actividades en favor de sujetos especializados idóneos para desempeñarla sobre los cuales ejerce permanente vigilancia y cuando estima por distintas disposiciones de la ley que ya no reúnen estas condiciones, los suspende, les cancela o declara extinguida la patente, máxime que puede haber un procedimiento de cancelación de patente sin que exista un procedimiento sancionador al agente por infracción, en consecuencia, el artículo 22 constitucional no cobra aplicación al caso de las patentes aduanales; el artículo 164 de la Ley Aduanera establece una sanción de ineffectividad temporal de la patente para infracciones más leves, y el artículo 166 de la misma ley prevé la extinción de la patente respecto de infracciones que el legislador federal estimó más graves; y que la naturaleza del acto jurídico “cancelación” no admite gradualidad; **el señor Ministro Góngora Pimentel** manifestó que el Diccionario Jurídico Mexicano, al hablar de la clasificación de sanciones administrativas, establece: “*Son privativas de la libertad, como el arresto que nunca será superior a treinta y seis horas o de carácter patrimonial o económica, como la multa, el decomiso, la clausura y la cancelación de autorizaciones o permisos*”; y que en todo caso, formulará voto particular; y **el señor Ministro ponente Aguirre Anguiano** aceptó la sugerencia del señor Ministro Gudiño Pelayo en relación con la aplicación del artículo 79 de la Ley de Amparo; y manifestó que en el engrose consignará, en su caso, los argumentos vertidos por los señores Ministros.

Puesto a votación el proyecto, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, y reservaron su derecho para formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes, excepto el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia; votaron en contra los señores Ministros Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas, y reservaron su derecho para formular, en su caso y oportunidad, votos particulares, excepto la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, quien manifestó que las consideraciones del proyecto relativo al amparo directo en revisión 251/2008, promovido por Hernán Saldívar Maldonado de su ponencia, constituirán su voto particular; y el señor Ministro Cossío Díaz formuló salvedades respecto de algunas de las consideraciones.

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

A sugerencia del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el Tribunal Pleno acordó que los demás asuntos continúen en listas.

*Sesión Pública Núm. 77*

*Martes 12 de agosto de 2008*

Siendo las catorce horas con treinta minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública que se celebrará el jueves catorce de agosto en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el licenciado José Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que da fe.

JJAD/CGSC/afg.