



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 1 5
O R D I N A R I A
MARTES 12 DE FEBRERO DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con diez minutos del martes doce de febrero de dos mil diecinueve, 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 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 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 y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. no asistieron a la sesión, la primera por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer período de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo período de sesiones de dos mil dieciocho, y el segundo previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número catorce ordinaria, celebrada el lunes once de febrero del año en curso.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del doce de febrero de dos mil diecinueve:

I. 6/2017

Declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, 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. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“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 considerando de esta resolución y con 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”.*

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apuntó que quizás sea la primera declaratoria general de inconstitucional que apruebe este Tribunal Pleno, desde que



Sesión Pública Núm. 15

Martes 12 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la procedencia, a la legitimación y a los antecedentes, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando quinto, relativo a las consideraciones y fundamentos.

Modificó el proyecto con las observaciones remitidas por algunos señores Ministros, entre ellos, el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Señaló que en este considerando se estima que se 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



Sesión Pública Núm. 15

Martes 12 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

los períodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución General o local, según corresponda.

Modificó el proyecto para, además de computar los días hábiles de los períodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, establecidos en la Constitución General, considerar 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.

Aclaró que la tesis de 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 —arriba 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. Indicó que, a la fecha no ha sido reformado o derogado el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en tanto que no ha sido publicado en el Diario Oficial de la



Sesión Pública Núm. 15

Martes 12 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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.

Resaltó 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) 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, 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, el proyecto propone emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con fundamento en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado el criterio de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, similar al últimamente sostenido por la Primera Sala: por transgredir el artículo 22 constitucional, en tanto que la disposición legal



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 por ella producidos son o no de una entidad menor que justifique la imposición de una sanción menor a ese porcentaje.

Modificó el proyecto para explicitar: 1) que este Tribunal Pleno considera que conviene sustentar el criterio de la Segunda Sala, materia de esta determinación, por lo que debe producirse el efecto correspondiente, y 2) abundar lo sostenido en la tesis de jurisprudencia en cuestión, en su parte última, en cuanto a que la invalidez se refiere a la porción normativa atinente al 1%.

Adelantó que recapitulará otras propuestas remitidas para el considerando de efectos.

El señor Ministro Aguilar Morales cuestionó si ya se analizarían los efectos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea precisó que sólo la parte presentada, con las modificaciones indicadas por el señor Ministro ponente Franco González Salas.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que la Primera Sala no ha emitido una opinión respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto en cuestión.



Estimó que si bien la fracción cuestionada, vista de forma aislada, podría considerarse inconstitucional y, por ende, compartir plenamente los razonamientos de la Segunda Sala, lo cierto es que debe atenderse integralmente el sistema diseñado por el legislador para establecer multas en el sistema de telecomunicaciones.

Observó que el artículo 298 en cuestión establece cinco categorías, que van del inciso A) —las sanciones más leves— al E) —las de mayor gravedad—, en relación con la afectación al espectro radioeléctrico y a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, por lo que valoró que no podría analizarse aisladamente el inciso B), fracción IV y determinar que es inconstitucional porque no tiende a la gravedad de la conducta, siendo que existe un diseño sistemático del legislador para este tipo de sanciones.

Recapituló que del artículo 298, el inciso A) refiere a las infracciones de carácter meramente formal o técnico, que no afectan directamente la autorización o aprovechamiento del espacio radioeléctrico; el inciso B) trata de las infracciones que afectan los derechos de terceros, en tanto que implican el desacato a lo dispuesto por la autoridad o la inobservancia de la normatividad aplicable; el inciso C) contempla las infracciones que afectan la prestación de los servicios, en tanto que 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) estipula las infracciones que afectan la calidad de los servicios de



Sesión Pública Núm. 15

Martes 12 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

telecomunicaciones, ya que generan la falta de condiciones de competitividad, afectan el derecho a la privacidad de las comunicaciones, generan ventajas económicas y falta de competitividad; y el inciso E) prevé las infracciones de mayor afectación general al espectro radioeléctrico y a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, concretamente, la suspensión injustificada del servicio en poblaciones, que es el único que puede prestar servicios sin autorización o concesión.

Concordó con el proyecto en cuanto a que las conductas que se establecen en dichos incisos no son específicas; no obstante, no se debe exigir al legislador un catálogo específico de conductas para establecer sanciones, sino que basta con el otorgamiento de determinados parámetros de las conductas.

Consideró que el supuesto analizado refiere a sanciones que no implican una revocación, por lo que estará en contra del proyecto, pues se debe una deferencia al legislador, en su sistema integral de imposición de sanciones, no analizar aisladamente la fracción en cuestión ni exigirle un catálogo pormenorizado de las conductas que se pretenden sancionar, sino atender a los parámetros dados, de acuerdo con la gravedad de la infracción y las conductas previstas, es decir, no compartiría la jurisprudencia de la Segunda Sala.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que el problema es determinar constitucional o no la



Sesión Pública Núm. 15

Martes 12 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

existencia de una sanción mínima fija, no a cuáles conductas se aplica esa multa.

La señora Ministra Piña Hernández valoró que el problema no es la multa mínima, pues es criterio del Tribunal Pleno —mediante jurisprudencia temática— que, en tanto exista un mínimo y un máximo, no se puede considerar como multa fija.

Leyó de la jurisprudencia en estudio: “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, 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, resaltó que esa tesis de jurisprudencia alude a las conductas, así como la posibilidad de que, con cualquiera de ellas, pueda



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sancionarse con ese porcentaje, no el porcentaje en sí, es decir, no existe parámetro de gravedad.

Estimó que los señores Ministros de la Segunda Sala podrían aclarar el sentido de la tesis de jurisprudencia, especialmente el señor Ministro Laynez Potisek, entonces ponente.

El señor Ministro Laynez Potisek aclaró no haber sido el único ponente del tema en la Segunda Sala.

Emitió una duda formal: si se trata de una declaratoria general de inconstitucionalidad, ¿se podría retomar la discusión del fondo del asunto, aun cuando ya existe la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala que declara inconstitucional el precepto en estudio y se notificó al Congreso de la Unión y, en su caso, únicamente procede que este Tribunal Pleno, por ocho votos, decida si dicha declaratoria se torna general o también se reabrirán los amparos, cuya cosa sea juzgada?

En cuanto al fondo de la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, resaltó que se estudió el precepto en cuestión como parte de un sistema, conforme a los argumentos de los juicios de amparo, en el sentido de que constituía un “cajón de sastre”, a saber, dentro del sistema de infracciones en materia de telecomunicaciones, que prevé de las más leves a las más graves, las concesionarias quejasas fueron sancionadas con fundamento en el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Telecomunicaciones y Radiodifusión, que prevé un tipo administrativo de sanción en blanco —“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”—, que se sancionará con el mínimo del 1% de los ingresos acumulables del concesionario o autorizado, lo cual resulta totalmente irrazonable e incongruente con el sistema, pues otras conductas más graves podían sancionarse con una multa del 0.01% hasta el 0.75% y, por tanto, se consideró ese mínimo del 1% como inconstitucional.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que el procedimiento del sistema constitucional es atípico: la jurisprudencia no conlleva, en automático, la nulidad con efectos generales de la norma, sino que se requiere una declaratoria general de inconstitucionalidad por este Tribunal Pleno, y la lógica de que sean ocho votos es para que se valore compartir o no la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, en este caso. Aclaró que no se trata de reabrir la discusión sobre la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, sino sobre las razones y causas por las cuales la Segunda Sala estableció la inconstitucionalidad del precepto, precisamente por la multa mínima del 1%.

El señor Ministro Pérez Dayán convino con la posibilidad de que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

los aspectos que constituyen el criterio de la Segunda Sala pues, bajo la lógica normativa del acuerdo general plenario que rige, existe una competencia compartida entre el Pleno y las Salas de esta Suprema Corte, no obstante la distribución competencial específica de la Primera Sala, en materias civil y penal, y la Segunda Sala, en materias laboral y administrativa.

Coincidió con que la declaratoria general de inconstitucionalidad tendrá un efecto derogatorio, por lo que se requieren ocho votos. Estimó que, dependiendo de la intensidad del debate, se podría revivir o no la discusión de las razones que sostienen la tesis de jurisprudencia en cuestión, no obstante que se cumplieron todas las formalidades constitucionales para la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad: una jurisprudencia de una Sala, debidamente notificada desde su segundo precedente, y la omisión del legislador de adaptar su norma a las razones de la jurisdicción y alcanzar el grado de jurisprudencia.

En este sentido, anunció que no se pronunciará sobre la determinación que competencialmente le correspondió a la Segunda Sala, sino sólo si compartirá o no que el criterio de la tesis de jurisprudencia se transforme en una declaratoria general de inconstitucionalidad.

Narró que los asuntos que originaron dicha tesis de jurisprudencia derivaron de una dificultad en la aplicación de sanciones de manera razonable, es decir, los preceptos que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

establecen sanciones pretenden una razonabilidad entre la gravedad de las conductas y las sanciones, que tienden a inhibir dichas conductas y, a partir de ello, se debe entender que las conductas menos gravosas tengan sanciones más bajas.

Respaldó lo dicho por la señora Ministra Piña Hernández, en cuanto a que resulta difícil exigir al legislador una graduación precisa o un catálogo perfecto entre conductas y sanciones, que conlleve a una seguridad jurídica, en tanto que el artículo 89, fracción I, constitucional prevé que corresponde al Ejecutivo: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, en este caso, al sistema de sanciones, por lo que, si bien puede recomendar al Legislativo las conductas más reiterativas y patentes en una determinada materia, para que sean recogidas por la legislación y sancionadas en los términos racionales que esta lógica impone, no se pueden determinar con precisión, dada la complejidad de cada materia, sino que sólo se preverán las conductas más recurrentes y previsibles.

Aclaró que, con frecuencia, en estos sistemas, luego de enlistar algunas conductas específicas y sus infracciones, se prevé la sanción a cualquiera otra conducta, a partir de determinados fundamentos, con lo cual se busca proteger el sistema en general porque, de lo contrario, sólo se podría sancionar aquello que previno el legislador, siendo que gran



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

parte de los supuestos fácticos no pudieron ser contemplados por éste; por ello, esta Suprema Corte ha determinado que este tipo de normas, que protegen al sistema en general, no violan la seguridad jurídica porque, en su aplicación, se deberá observar el razonamiento necesario entre la conducta suscitada y el parámetro de mínimos y máximos en la sanción para, a partir de ello, graduarla a partir del daño al valor tutelado.

En el caso, indicó que la Segunda Sala consideró que, existiendo conductas sancionadas con menor intensidad y debidamente tasadas, en comparación con la fórmula abierta de fracción IV cuestionada —“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”—, provocaba que se sancionaran conductas con multas elevadas, incluso ante la existencia de una conducta más gravosa y específica en la ley, pero con una sanción menor; por tanto, concluyó que, cuando se recurre a estas fórmulas que protegen en su integridad el orden regulatorio de una materia, deben partir de una sanción mínima levísima hasta una máxima, para poder graduar todas las conductas no previstas, siendo el caso que se declaró inconstitucional el 1%, para poder tomar en cuenta el porcentaje del 0.01%, estipulado en la fracción anterior.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Concluyó que con la tesis de jurisprudencia emitida a partir de los precedentes, se pretendió orientar al legislador para establecer un mínimo para estas fórmulas abiertas —no tipos en blanco—, que protegen a todo este sistema de sanciones.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que, sin importar la materia, se requieren ocho votos por disposición de la Constitución. Apuntó que la competencia de la Salas proviene de la competencia del Pleno, el cual la tiene sobre cualquier materia porque, de otra forma, el señor Ministro Presidente no podría manifestarse en este asunto. Indicó que los señores Ministros se deben pronunciar sobre la pertinencia o no del criterio en análisis.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que no se trata de volver a discutir los asuntos resueltos por la Segunda Sala, pero se debe reabrir el debate acerca de las consideraciones que llevaron a esa Sala a establecer la tesis de jurisprudencia que ahora, a través de este procedimiento, se pretende convertir en una declaratoria general de inconstitucionalidad.

No compartió las consideraciones que sustentan la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, pues únicamente partió de una violación al artículo 22 constitucional, a saber, en cuanto al tema de las multas excesivas, siendo que el precepto que se analiza no entra en esa categoría porque el criterio reiterado de este Tribunal Pleno ha sido que, siempre



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

y cuando el legislador establezca un mínimo y un máximo de multa, se puede ubicar la conducta concreta que actualiza la infracción, con lo cual se cumple lo establecido en dicho artículo 22 constitucional.

En cuanto a la mención del tipo penal en blanco o la fórmula abierta, consideró que, si bien las figuras están relacionadas, la causa de inconstitucionalidad fue considerar que se trataba de una multa excesiva; sin embargo, la conducta que prevé —“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”— resulta discutible determinarla como abierta, sino que sólo trata de abarcar los casos no expresamente previstos en las distintas fracciones de los incisos del A) al E), los cuales prevén sanciones de la más baja a la más alta, respectivamente.

Reiteró que el legislador tiene libertad configurativa para establecer los mínimos y máximos, por lo que, de tenerlos, el precepto en cuestión no puede ser violatorio del artículo 22 constitucional. Por ese motivo, votará en contra de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Franco González Salas observó que, en cuanto al procedimiento, este Tribunal Pleno debe declarar si procede o no una declaratoria general de inconstitucionalidad, es decir, si expulsa la norma del orden



Sesión Pública Núm. 15

Martes 12 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

jurídico, como una excepción a la regla de los juicios de amparo, mecanismo que se introdujo en el marco constitucional y legal a partir de la reforma constitucional de dos mil once, siendo que el proyecto sigue lo establecido en la Constitución, en la Ley de Amparo y en el Acuerdo General Número 15/2013 de este Tribunal Pleno.

Por lo que ve al fondo, señaló que cada señor Ministro puede pronunciarse sobre si está de acuerdo o no con el criterio sostenido por cualquiera de las Salas o el propio Pleno, en esta fase del procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Adelantó que la presente discusión y su resolución definirá cómo debe seguirse este procedimiento ante el Tribunal Pleno, esto es, si sólo se determinará la procedencia de dicha declaratoria o se abrirá una discusión de fondo de los argumentos que sostienen la tesis de jurisprudencia en cuestión.

Resaltó que el proyecto está formulado con fundamento en los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, constitucional —“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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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”—, 232, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo —“Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan 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. 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”— y los puntos tercero y sexto del Acuerdo General Número 15/2013, de veintitrés de septiembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad —“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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda [...] 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” —.

En el caso, recordó que la Segunda Sala fijó una tesis de jurisprudencia en la que declaró inconstitucional una porción normativa de una norma general, se le notificó a la Presidencia, la que notificó al Congreso de la Unión, por ser el órgano que expidió la norma, transcurrieron los plazos y, por tanto, este Tribunal Pleno está en condiciones de resolver sobre la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Retomó que se deberá determinar si, en estos casos, se abrirá nuevamente a discusión el tema de fondo o simplemente se vota la procedencia o no de la declaración general de inconstitucionalidad. Anunció que, como ponente, estará abierto al procedimiento que determine este Tribunal Pleno que se debe seguir en estos casos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que la votación que resulte no alterará la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

jurisprudencia, pues seguirá siendo obligatoria para todos los jueces del país, por lo que si no se obtienen los ocho votos requeridos, únicamente no habrá una invalidez *erga omnes* de la norma en cuestión.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea decretó un receso a las trece horas con cuatro minutos y reanudó la sesión a las trece horas con treinta y un minutos.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con el criterio que se sostiene en la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, motivo de la posible declaratoria general de inconstitucionalidad, incluso, en la Primera Sala presentó un proyecto de un asunto similar por discutirse.

En cuanto al procedimiento, no se expresó convencido de revisar el criterio de la jurisprudencia ni esperar su aprobación por ocho votos porque, finalmente, se trata de una jurisprudencia de esta Suprema Corte, la cual, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, funcionará en Pleno o en Salas, por lo que la decisión de una de sus Salas también es pronunciamiento del Máximo Tribunal.

Apuntó que, en la práctica, esta jurisprudencia por reiteración, por el tiempo que ha transcurrido desde su publicación, ha sido aplicada y acatada por muchos tribunales de nuestro país, de tal manera que hay



Sesión Pública Núm. 15

Martes 12 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

certidumbre jurídica respecto de los criterios jurisprudenciales de esta Suprema Corte.

Recordó que las declaratorias generales de inconstitucionalidad pueden versar sobre cualquier materia, excepto la tributaria.

Subrayó que el artículo 232 de la Ley de Amparo no precisa que este Tribunal Pleno deba volver a discutir el criterio de la jurisprudencia de la Segunda Sala, sino únicamente resolver si es procedente o no la declaratoria general de inconstitucionalidad, una vez cumplidos los requisitos contemplados por la Constitución y reiterados por la Ley de Amparo, siendo el caso que ya se cumplió la notificación, el plazo y la no actuación de las autoridades legislativas, por lo que resta la votación de, cuando menos, ocho votos, pero sin revisar el criterio porque, de cualquier modo, la jurisprudencia seguirá siendo obligatoria, aun cuando sea de una Sala de la Suprema Corte y, por tanto, debe cumplirse.

Aclaró estar de acuerdo con el criterio de la Segunda Sala, en el caso concreto, mas en este momento no se debe volver a analizar, sino sólo valorar si se cumplieron los requisitos formales, como en el caso —se notificó la jurisprudencia y el legislador tuvo un plazo para ajustar su legislación y no lo hizo—, por lo que también estará de acuerdo con la declaratoria general de inconstitucionalidad a partir del criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto a los ocho votos requeridos, indicó no estar de acuerdo con este mínimo de votos del sistema constitucional para expulsar una norma del orden jurídico; no obstante, un análisis sistemático de la Constitución desprende que se requieren ocho votos, dado que en los otros dos mecanismos para expulsar una norma del orden jurídico —la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional— también se requieren ocho votos.

Valoró que esos ocho votos conllevan la revisión por el Tribunal Pleno del fondo del asunto o del criterio que haya sostenido cualquiera de las dos Salas en su tesis de jurisprudencia.

En cuanto al fondo del asunto en particular, concordó con el proyecto porque recoge los criterios de esta Suprema Corte, desde la Octava Época, referentes al Código Fiscal de la Federación y las multas fijas, las cuales fueron impugnadas por los particulares y los tribunales colegiados empezaron a determinar que eran inconstitucionales porque no se podía individualizar la sanción a la situación particular de quien infringiera la norma, es decir, los requisitos de fundamentación y motivación no se podían cumplir con una multa fija; por tanto, se resolvió que se debía establecer un mínimo y un máximo, ya que la multa mínima no requería de fundamentación y motivación, siendo que, a partir de entonces, se reformaron todos los códigos fiscales y se establecieron multas mínimas y máximas.



Sesión Pública Núm. 15

Martes 12 de febrero de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En ese contexto, precisó que la cuestión a resolver es si, teniendo un catálogo de conductas y sanciones con “arcos” —mínimos y máximos, dependiendo de la gravedad de la infracción—, se puede o no colocar “un cajón de sastre”. Al respecto, recordó que en la historia de las multas fijas declaradas inconstitucionales, el desarrollo jurisprudencial definía que “el cajón de sastre” debía estar en el primer peldaño de todas las conductas, es decir, con la sanción mínima, para no tener que motivarla. Por tanto, reiteró estar de acuerdo con el sentido del proyecto en cuanto al fondo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y tres minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el jueves catorce de febrero del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS