

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7311/2017
QUEJOSA Y RECURRENTE: PUBLICIDAD
RENTABLE, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL
VARIABLE

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIA ADJUNTA: MONSERRAT CID CABELLO

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 7311/2017**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

- **¿Fue correcto el estudio del Tribunal Colegiado relativo a que el artículo 86 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal no viola el artículo 22 de la Constitución Federal?**

36. La quejosa aduce que el Tribunal Colegiado no realizó un correcto análisis del concepto de violación en el que se impugna el artículo 86 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal al considerar que prevé una sanción pecuniaria excesiva, ya que no establece bases suficientes para que la autoridad administrativa individualice la multa que contiene, lo que permite a ésta un actuar arbitrario no obstante de

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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7311/2017

que tal sanción esté dentro de los límites establecidos en la propia ley, esto es, el hecho de que exista un mínimo y un máximo, pues ello resulta insuficiente para individualizar el monto correspondiente atendiendo a que la instalación de un anuncio tiene efectos completamente diferentes dependiendo del anuncio de que se trate.

37. Al respecto, esta Primera Sala ha sido consistente en referir que dentro de las cuestiones propiamente constitucionales a que está circunscrita la revisión en amparo directo, se encuentra la interpretación de la ley impugnada.² De ahí que en aras de responder la pregunta que nos ocupa, sea conveniente delimitar el sentido y alcance del precepto impugnado, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 86. Se sancionará con multa de 1500 a 2000 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente, y arresto administrativo inmutable de 24 a 36 horas al publicista, anunciante, y cualquier persona física o moral que intervenga en la comercialización de los espacios publicitarios, así como el retiro del anuncio a costa del primero, que sin contar con el permiso administrativo temporal revocable, licencia o autorización temporal respectivo, ejecute o coadyuve en la instalación de un anuncio. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal realizará ante la autoridad administrativa competente o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la acción que considere pertinente para demandar la anulación de actos administrativos dictados en contra de las disposiciones contenidas en esta Ley y demás disposiciones jurídicas de que ella emanen, cuya consecuencia sea la afectación o posibilidad de afectación del derecho de los habitantes del Distrito Federal a gozar de un entorno natural y urbano armónico que propicie una mejor calidad de vida.

38. El artículo controvertido contiene, entre otras sanciones administrativas, una multa que oscila entre 1,500 (mil quinientos) a 2,000 (dos mil) veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad México, la cual será impuesta al publicista, anunciante y cualquier persona que

² Véase la jurisprudencia 1a./J. 8/2012 (9a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONTROVERTIDA". Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro X, julio de 2012, tomo 1, página 536 y registro 160025.

intervenga en la comercialización de los espacios publicitarios que sin contar con el permiso administrativo temporal revocable, licencia o autorización temporal respectivo, ejecute o coadyuve en la instalación de un anuncio.

39. Ahora bien, importa destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las multas fijadas violan el artículo 22 de la Constitución Federal, pues imponen una idéntica penalidad de manera invariable e inflexible a una serie de casos heterogéneos, lo cual genera un tratamiento desproporcionado a los particulares.³
40. En el caso, la multa contenida en el artículo 86 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal está configurada entre un mínimo y un máximo para su imposición por lo que, como correctamente lo sostuvo el Tribunal Colegiado, es precisamente por ese hecho que tal precepto legal no transgrede lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Federal.
41. En efecto, el hecho de que se encuentren previstos límites para la imposición de la sanción, obliga a la autoridad sancionadora en primer lugar, a sancionar dentro de esos límites y al mismo tiempo, a razonar

³ Criterio visible en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares". Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, julio de 1995, página 19, registro 200349.

su arbitrio al momento de fijar la multa en cada caso concreto; es decir, la autoridad puede actuar dentro de esos límites (mínimo y máximo) pero siempre tendrá la obligación de fundar y motivar su determinación, lo que sólo puede hacer atendiendo a las peculiaridades de cada infractor en cada caso concreto.

42. En este contexto, no es necesario que se establezca dentro del texto de cada artículo en el que se establece una infracción, la forma en que ésta debe cuantificarse ni, mucho menos, que se precise que para establecerla es necesario que se atienda a todos y cada uno de los elementos a los que alude la quejosa, tales como el tipo de anuncio de que se trate, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, el perjuicio causado a la colectividad, la intencionalidad de la infracción y el beneficio obtenido por el infractor, entre otros. Ello, pues en todo caso suponiendo que no se atendiera a dichos factores, la multa sería ilegal, pero de ninguna manera sería inconstitucional el artículo en el que se encuentra prevista por ese hecho.
43. Además, el artículo 80, fracción I, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal⁴ establece que las sanciones por la comisión de infracciones a la referida Ley se impondrán por el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y demás ordenamientos que resulten aplicables.
44. En ese sentido, tal y como lo señaló el Tribunal Colegiado siguiendo los parámetros que al respecto ha establecido este Alto Tribunal, no es necesario que el artículo 86 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal establezca específicamente la obligación de la

⁴ "Artículo 80. Las sanciones por la comisión de infracciones a la presente Ley, serán impuestas de la siguiente forma:

I. Al Instituto corresponde la imposición de las multas y los retiros de anuncios, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y demás ordenamientos que resulten aplicables".

autoridad de tomar en cuenta ciertos lineamientos para individualizar la multa; ello, en virtud de que el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal,⁵ de aplicación supletoria a la Ley de Publicidad Exterior referida, señala de forma específica que la autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando para su individualización lo siguiente: los daños que se hubieren producido o puedan producirse; el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad del infractor; la reincidencia del infractor; y, la capacidad económica del infractor.

45. Así, la autoridad administrativa que verifica el cumplimiento de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal debe tomar en cuenta las circunstancias particulares al momento de individualizar las sanciones.
46. Por consiguiente, el artículo impugnado no sólo no impide la individualización de la sanción, sino que la hace indispensable siempre que se opte por una sanción mayor a la mínima prevista, pues el arbitrio de la autoridad debe ser razonado y equitativo, lo que sólo se logra atendiendo a las peculiaridades de cada caso concreto.
47. Sustenta dicho aserto el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 102/99, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES".⁶

⁵ "Artículo 132. La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando para su individualización: I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse; II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; III. La gravedad de la infracción; IV. La reincidencia del infractor; y V. La capacidad económica del infractor".

⁶ Del texto siguiente: "Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos

48. De esta forma, el margen que existe entre la sanción mínima y máxima en el artículo impugnado es de 1,500 (mil quinientos) a 2,000 (dos mil) veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente, resulta suficiente para individualizar el monto de la misma.
49. Cabe destacar que el hecho de que el legislador fije un monto mínimo y máximo, no conlleva el establecimiento de una sanción pecuniaria de las proscritas en el artículo 22 de la Constitución Federal, sino un ejercicio válido de la potestad legislativa, pues el legislador puede considerar que el incumplimiento de una determinada obligación o deber da lugar a la imposición desde una sanción mínima a una de cuantía razonablemente elevada, toda vez que es al propio creador de la norma al que corresponde, en principio, determinar en qué medida una conducta infractora afecta al orden público y al interés social, y cuál es el monto de la sanción pecuniaria suficiente para corregir su comisión. Así, la facultad del legislador sólo está acotada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.
50. Así, el artículo 22 de la Constitución Federal dispone en la parte final de su primer párrafo que *“toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”*, de lo que se deduce el principio de razonabilidad que rige a las multas, conforme al cual éstas son válidas en la medida en que exista un motivo que justifique la punición en perjuicio de los particulares. Esto es, una conducta será sancionable en la medida en que afecte alguna situación útil que pretenda protegerse por el legislador.

por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor”.

Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, página 31, registro 192858.

51. Del proceso legislativo que originó el artículo tildado de inconstitucional, en particular de la exposición de motivos de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal que se aprobó en los términos del dictamen emitido por la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁷, se colige que la referida Ley se creó no sólo con el objeto de unificar los diversos ordenamientos que existían en relación con la instalación de anuncios publicitarios en dicha ciudad, sino por la necesidad primordial de establecer una normatividad integral sobre el desarrollo urbano en la que fueran incluidas las principales formas de competencia jurídica para regular la publicidad exterior, en razón de que la multiplicación irregular de anuncios publicitarios se convirtió en un asunto de interés público, pues ante esa multiplicación sin control de los lugares donde se ubican los anuncios y sus dimensiones, se generó riesgo para la seguridad y calidad de vida de la población capitalina.
52. Bajo ese panorama, se señaló que un Estado democrático no debe tolerar la saturación y desarticulación del paisaje urbano, uno de los pocos bienes de los que puede disfrutar gratuitamente toda persona.
53. Sobre el problema que representa la instalación irregular de los anuncios, en la exposición de motivos en cita se destacó, en particular, que por el efecto de los fenómenos naturales los anuncios de publicidad instalados en azoteas representan un riesgo para la vida y el patrimonio de quienes habitan el inmueble en donde se encuentran instalados, así como de quienes transitan por las vías públicas aledañas.

⁷ Dicho Dictamen se localiza en el Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal correspondiente al Segundo Periodo Extraordinario del Primer Año de Ejercicio, Año 1, Número 02, de treinta de junio de dos mil diez. Páginas 912 a 916.

54. Al respecto, también se puntualizó que la instalación de anuncios en las azoteas de las edificaciones constituye una violación a las normas de zonificación establecidas por los Programas de Desarrollo Urbano que aprobaba la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, porque ningún uso de suelo previsto en estos ordenamientos, ni siquiera el uso comercial y mucho menos el habitacional, comprende como uso permitido la instalación de publicidad exterior.
55. En este contexto, por lo que hace a la punición de la actividad consistente en la instalación irregular de anuncios, el legislador local estableció las sanciones a cada una de las conductas prohibidas y permitidas en el cuerpo de la ley de referencia. En esta parte, se propuso establecer la sanción del arresto administrativo a efecto de unificar lo dispuesto por el artículo 26, fracción XIII, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que sancionaba sanciona así la instalación irregular de anuncios.
56. En ese tenor, el legislador local destacó que la falta de sanciones efectivas había sido también un factor de ineficacia de las normas de publicidad exterior hasta ese momento vigentes.
57. Así, la sanción pecuniaria consistente en una multa que oscila entre 1,500 (mil quinientos) a 2,000 (dos mil) veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México es proporcional a la infracción cometida, esto es, ejecutar o coadyuvar en la instalación de un anuncio sin contar con el permiso administrativo temporal revocable, licencia o autorización temporal respectivo, así como al bien jurídico que tutela, puesto que lo que se pretende proteger no sólo es la seguridad de las personas que habitan inmuebles en los que se instalan anuncios, así como de quienes transitan por las vías públicas, sino también el paisaje urbano capitalino.

58. En las relatadas condiciones, la multa de referencia es acorde a la conducta que se pretende sancionar, esto es, la ejecución o colaboración en la instalación de un anuncio sin contar con el permiso, licencia o autorización correspondiente, atendiendo a que la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal prevé una amplia variedad de anuncios que de acuerdo a sus propias características, tienen implicaciones visuales, económicas y de ingresos públicos diferentes; toda vez que lo que la norma impugnada sanciona esencialmente, es la instalación irregular de anuncios, lo que puede provocar no sólo un riesgo para la vida y seguridad de las personas, sino también una saturación y contaminación visual del paisaje urbano capitalino.
59. Por tanto, la sanción pecuniaria en comento sí encuentra justificación, pues el legislador local la implementó con la finalidad de inhibir conductas propensas a soslayar el cumplimiento de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal, en específico, los requisitos que exige para la instalación de anuncios, como lo es, el contar con el permiso, licencia o autorización respectiva.
60. Ciertamente, la prohibición de las multas excesivas constituye un derecho fundamental en la medida en que tiende a proteger a los individuos de la imposición de sanciones pecuniarias que rebasen su capacidad económica o que la deterioren en grado tal que no se constituya nada más como un castigo tendiente a inhibir la infracción cometida, sino como una pena que afecte su situación particular de manera, incluso, irreparable.
61. En este tenor, la obligación cuyo incumplimiento sanciona el artículo impugnado, esto es, contar con el permiso administrativo temporal revocable, licencia o autorización temporal respectiva para instalar

anuncios, implica que dicho requisito avala al publicista para colocar anuncios de ciertas características conforme a los términos del documento administrativo de que se trate, por lo que es evidente que la intención del legislador local al fijar la correspondiente punición, fue inhibir la comisión de conductas por parte del publicista y de aquella persona que coadyuve en la colocación de anuncios, que soslayan el cumplimiento de la ley de la materia, atendiendo a la exigencia esencial de dar seguridad a las personas por las implicaciones que tiene la instalación de anuncios, así como proteger el paisaje urbano capitalino. De ahí que se estima que la multa contenida en el precepto impugnado encuentra plena justificación.

62. En ese tenor, resulta indudable que el Tribunal Colegiado estuvo en lo correcto al concluir que el artículo 86 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal no viola el artículo 22 constitucional.

63. Finalmente, resulta **inoperante** el argumento de la recurrente cuando afirma que el Tribunal Colegiado no analizó que la instalación de un asunto tiene efectos diferentes dependiendo del tipo de anuncio. Ello, pues el Tribunal Colegiado calificó de inoperantes dichos argumentos porque no atienden al carácter general, abstracto e impersonal de la ley; por el contrario, se basan en diversos escenarios particulares de cada anuncio, es decir, situaciones o circunstancias individuales, así como cuestiones hipotéticas. Sin embargo, la recurrente no controvierte dicha afirmación, sino que únicamente se limita a reiterar lo planteado en la demanda de amparo. Sustentan dicha determinación, los criterios contenidos en la jurisprudencia 1a./J. 6/2003 de esta Primera Sala, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS

CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”,⁸ así como la jurisprudencia 2a./J. 62/2008 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que esta Sala comparte, de rubro: “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”.⁹

64. Por tanto, la respuesta a la pregunta que nos ocupa debe contestarse en sentido afirmativo, ya que se estima correcta la respuesta del Tribunal Colegiado, en el sentido de que el artículo 86 de la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México goza de validez constitucional, puesto que es afín a los requisitos y condiciones que este Alto Tribunal ha señalado para considerar que una multa está en concordancia con lo previsto por el artículo 22 de la Constitución Federal.

65. Similares consideraciones se sostuvieron en el diverso amparo directo en revisión 1510/2017, fallado por unanimidad en la sesión del seis de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Así como en el amparo directo en revisión 1452/2017, fallado por unanimidad de cuatro votos en la sesión del

⁸ El texto de la tesis señala: “Son inoperantes los agravios, para efectos de la revisión, cuando el recurrente no hace sino reproducir, casi en términos literales, los conceptos de violación expuestos en su demanda, que ya fueron examinados y declarados sin fundamento por el Juez de Distrito, si no expone argumentación alguna para impugnar las consideraciones de la sentencia de dicho Juez, puesto que de ser así no se reúnen los requisitos que la técnica jurídico-procesal señala para la expresión de agravios, debiendo, en consecuencia, confirmarse en todas sus partes la resolución que se hubiese recurrido”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVII, febrero de 2003, página 43, registro número 184999.

⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, abril de 2008, página 376.

veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.¹⁰

Notifíquese;

[...]

¹⁰ No pasa desapercibido para esta Primera Sala que el artículo analizado en los precedentes referidos fue reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal el seis de julio de dos mil quince. La redacción anterior era la siguiente:

“Artículo 86. Se sancionará con multa de 1500 a 2000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, arresto administrativo inmutable de 24 a 36 horas y el retiro del anuncio a su costa al publicista y al responsable solidario que sin contar con el Permiso Administrativo Temporal Revocable, licencia o autorización temporal respectivo, ejecute o coadyuve en la instalación de un anuncio.

Cuando el infractor cometa por segunda ocasión la misma infracción prevista en este artículo, será sancionado con el doble de la multa impuesta en la primera ocasión, arresto administrativo inmutable de 24 a 36 horas y retiro del anuncio a su costa.

En caso de que el infractor cometa por tercera ocasión la misma infracción prevista en este artículo, será sancionado con el doble de la multa impuesta en la segunda ocasión y el retiro del anuncio a su costa. El Instituto presentará además, ante el Ministerio Público, la denuncia o querrela por la comisión del delito que corresponda.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal podrá realizar ante la autoridad administrativa competente o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la acción que considere pertinente para demandar la anulación de actos administrativos dictados en contra de las disposiciones contenidas en esta Ley y demás disposiciones jurídicas de que ella emanen, cuya consecuencia sea la afectación o posibilidad de afectación del derecho de los habitantes del Distrito Federal a gozar de un entorno natural y urbano armónico que propicie una mejor calidad de vida”.

Por lo tanto, en la parte que nos ocupa, esto es, lo referente a la multa, solo cambió de “1500 a 2000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal” a “1500 a 2000 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente”, de ahí que se estime que el estudio realizado en dichas ocasiones por este Alto Tribunal continúa vigente.