

AMPARO EN REVISIÓN 950/2019
QUEJOSO Y RECURRENTE: JOSÉ PEDRO GARCÍA
RAMÍREZ

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA
SECRETARIA ADJUNTA: MONSERRAT CID CABELLO
COLABORÓ: GABRIELA MELGOSA GONZÁLEZ

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 en Revisión 950/2019**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

64. **Problemática jurídica a resolver.** El Tribunal Colegiado que previno en la revisión reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer del tema de constitucionalidad subsistente en torno al artículo 58, fracciones I, inciso a) y II, incisos a), punto 1 y c) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, cabe precisar que la litis en la presente instancia se limita a analizar los agravios en

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.

torno al **artículo 58, fracciones I, inciso a), y II, inciso c), de la referida Ley** que versan sobre la imposición de una multa para el caso de repetición indebida de la resolución anulada, pues respecto de la fracción II, inciso a), punto 1 del referido artículo, el recurrente no vertió argumento alguno para combatir el análisis conjunto realizado en la sentencia². Por ello, corresponde a esta Primera Sala analizar la cuestión de constitucionalidad que subsiste en función de la siguiente pregunta:

- ¿Los argumentos planteados en el primer y segundo agravios son aptos para revocar la sentencia recurrida?

65.La respuesta a tal cuestionamiento debe ser negativa y para demostrarlo conviene citar el precepto reclamado.

Artículo 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una

² Resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 188/2009 “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN. Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún **impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte**; de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia; b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser cuando se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del asunto planteado”. Segunda Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, noviembre de 2009, página 424.

vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

(...)

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

(...)

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

66. El precepto reclamado establece el procedimiento para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en particular, el recurrente combate la facultad de la Sala Regional, la Sección o el Pleno del referido Tribunal para imponer multa a la autoridad demandada responsable cuando existe repetición de la resolución anulada.
67. En el **primer agravio** el recurrente señala que el fallo es incongruente y carece de exhaustividad, porque los argumentos del Juez Federal le dan a la Novena Sala el carácter de órgano jurisdiccional dejando de considerar que del propio análisis no se aprecia en la Constitución Federal la existencia de ese tipo de autoridades.
68. El referido argumento es **infundado**, toda vez que de la sentencia recurrida,³ se advierte que el Juez Federal realizó un análisis de la naturaleza y autonomía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,

³ Específicamente en sus páginas 22 a 29, que obran de fojas 160 (vuelta) a 164 del expediente del juicio de amparo indirecto 1038/2018.

partiendo de la premisa que el artículo 73, en su fracción XXIX-H constitucional, faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley que instituya dicho Tribunal, mismo que tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

69. En esas condiciones, el Juez Federal señaló en la sentencia recurrida que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es autónomo e independiente, constitucionalmente establecido como órgano jurisdiccional facultado para resolver e imponer sanciones previstas en las leyes que lo rigen, que, en el caso, son la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que determina su integración, organización, atribuciones y funcionamiento, y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que rige los juicios que se promuevan ante dicho Tribunal.
70. Así, contrario a lo aducido por el recurrente, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí es un órgano jurisdiccional que se encuentra previsto en la Constitución Federal, creado por el propio Constituyente con autonomía e independencia propias, tal como lo adujo el Juez de Distrito en el fallo recurrido.
71. Por tanto, no asiste razón al recurrente al afirmar que del análisis efectuado por el Juez Federal no se desprende la existencia de dicho Tribunal en la Constitución Federal.
72. Por otra parte, es **infundado** que el Juez Federal no haya explicado por qué el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no debe someterse al

parámetro para imponer multas establecido en el artículo 21 constitucional, ni tampoco explica por qué no es inconstitucional el artículo impugnado por el que se faculta a la Sala imponer multas superiores al parámetro establecido en el citado artículo 21, por lo que la fundamentación y motivación del fallo recurrido es imprecisa y por ende no cumple con el principio de legalidad.

73. De la sentencia recurrida⁴ se advierte que el Juez de Distrito consideró inoperantes los argumentos del entonces quejoso pues señaló que no es una autoridad administrativa de las mencionadas en el artículo 21 constitucional, sino jurisdiccional prevista en la Constitución Federal para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, con plena autonomía e independencia, de modo que los ordenamientos que rigen su actuar, incluyendo la imposición de multas, son la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de modo que el artículo 21 no es un parámetro para medir su constitucionalidad.

74. Para arribar a tales conclusiones, el Juez Federal analizó el contenido del artículo 21 constitucional, del que advirtió, se dirigía a establecer el actuar del Ministerio Público y las policías, estableciendo parámetros de las sanciones, dentro de las cuales se encuentran las impuestas por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, mismas que son impuestas por autoridades administrativas; y, por otro lado, analizó la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, partiendo

⁴ En las páginas 28 y 29 del fallo recurrido, que obran a fojas 163 (vuelta) y 164 del expediente del juicio de amparo indirecto 1038/2018.

de su fundamento constitucional, contemplado en el artículo 73, fracción XXIX-H de lo que advirtió, se trataba de un órgano jurisdiccional constitucional con plena autonomía e independencia para resolver los asuntos de su competencia.

75. Señaló que el artículo 21 constitucional servía como base para verificar la constitucionalidad de los actos emitidos por el Ministerio Público y las policías, no así respecto de un órgano jurisdiccional autónomo e independiente contemplado en la propia Constitución Federal que se rige por su propia normativa, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que el mismo no era parámetro para medir la constitucionalidad del artículo impugnado.
76. Así, contrario a lo afirmado por el recurrente, el Juez Federal sí expuso las causas por las cuales llegó a la conclusión relativa a que el artículo 21 constitucional no es un parámetro para medir la constitucionalidad de la multa impuesta por la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ni de artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en sus fracciones impugnadas.
77. Por otra parte, es **inoperante** el argumento del recurrente relativo a que el Juez de Distrito demuestra que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sólo es una autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales, y por ende, forzosamente debe sujetarse a las reglas que rigen estos organismos administrativos contempladas en el artículo 21 constitucional, en el sentido de que las multas sólo pueden fijarse con base en el parámetro establecido en dicho numeral. Lo anterior, porque el recurrente únicamente reitera que el Tribunal debe sujetarse

a las reglas del referido precepto constitucional, más no controvierte la inoperancia decretada en el sentido de que no es una autoridad administrativa sino jurisdiccional y por ello el artículo 21 no es un parámetro para medir su constitucionalidad.

78. Sustenta la determinación alcanzada, las jurisprudencias 1a./J. 6/2003 y 2a./J. 109/2009 de rubros: “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”,⁵ y “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”.⁶
79. Es **infundado** el segundo agravio en el que el recurrente aduce falta de congruencia y exhaustividad pues el Juez Federal afirma que el artículo impugnado establece parámetros de multa entre un mínimo de 300

⁵ 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”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, febrero de 2003, página 43, registro número 184999.

⁶ El texto de la tesis es el siguiente: “Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, el recurrente debe expresar los agravios que le causa la sentencia impugnada, lo que se traduce en que tenga la carga, en los casos en que no deba suplirse la queja deficiente en términos del artículo 76 Bis de la ley de la materia, de controvertir los razonamientos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en primera instancia. Consecuentemente, son inoperantes los agravios que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, agosto de 2009 página 77, registro número 166748.

(trescientas) a 1000 (mil) veces el salario mínimo general diario, argumentos que no se relacionan con sus conceptos de violación tercero, cuarto y quinto que versaban sobre que el fallo en el que se le impuso la multa era ilegal pues el artículo 58 no incluye el parámetro de trescientas unidades de medida y actualización para cuantificar la supuesta conducta que se le atribuyó, y que contraviene el principio de exacta aplicación de la ley, que también resulta aplicable al derecho administrativo sancionador.

80. Ello, toda vez que en el quinto concepto de violación el entonces quejoso planteó que tampoco se puede determinar si la multa “se encuentra entre un mínimo o máximo o es la mínima que se podía imponer, asimismo, se omite incluir el precepto aplicable al caso, que establezca dicha fórmula (300 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización)”.
81. Sin embargo, del fallo recurrido se desprende que en el octavo considerando, el Juez de Distrito se avocó al análisis del resto de los conceptos de violación –incluidos el tercero, cuarto y quinto–⁷, en los que, en lo que aquí interesa, señaló que los argumentos resultaban infundados, en razón de que el artículo base de la multa establece un parámetro mínimo y máximo para el caso de que se declare que hubo repetición del acto anulado, asimismo, advirtió que la autoridad responsable señaló que para la cuantificación y ejecución de la multa debía tomarse en cuenta el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los

⁷ Páginas 35 a 59 de la resolución, que obra a fojas 167 a 179 del expediente del juicio de amparo indirecto 1038/2018.

Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, el que, en sus artículos transitorios estableció que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las diversas legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, se entenderían referidas a la Unidad de Medida y Actualización y que el valor inicial de dicha unidad a la fecha de entrada en vigor del Decreto sería equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, y hasta que se actualice dicho valor conforme al procedimiento ahí establecido, por lo que sí puede determinarse el importe equivalente en moneda nacional de la multa impuesta.

82. Así, contrario a lo afirmado por el recurrente, en la sentencia de amparo sí se analizaron los argumentos relativos al mínimo y máximo de la multa prevista en el precepto reclamado, sin que se advierta falta de congruencia.

83. Al respecto, esta Primera Sala ya se pronunció, al resolver el amparo en revisión 577/2019⁸, sobre la constitucionalidad del artículo 58, en sus porciones reclamadas, en el sentido de que la hipótesis normativa es compatible con el principio de exacta aplicación de la ley, ello porque al prever en la fracción II inciso c) del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que cuando la autoridad demandada hubiere repetido el acto reclamado, esto es, que hubiere emitido por

⁸ En sesión de cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

segunda vez una resolución que ya ha sido anulada, la Sala Regional resolverá la queja correspondiente en la que hará la declaratoria de repetición y, en consecuencia impondrá la multa prevista en la fracción I, inciso a) del mismo artículo 58, el legislador previó un estándar de cuantificación adecuado, toda vez que el ordenamiento jurídico fija un mínimo y un máximo entre los cuales puede oscilar el monto de la multa, mismos que sirven para delimitar el campo de acción arbitrio de la autoridad sancionadora.

84. Al respecto el Pleno de esta Suprema Corte, ha referido que con base en el parámetro de mínimos y máximos, 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.⁹
85. Así, las multas establecidas en la ley que prevén una cuantía monetaria mínima y una máxima a la cual puede ascender el monto de la sanción, no vulneran la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues aun cuando en el ordenamiento jurídico

⁹ Jurisprudencia: P. /J. 102/99, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Página 31, Registro 192858, de rubro: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. 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 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."

no se prevean los elementos que debe considerar la autoridad sancionadora para calcular el monto al que ascenderá, la autoridad tendrá delimitado su campo de acción pues no podrá sobrepasar ese máximo legal, además que la decisión que adopte sobre la cuantía a la que ascienda la sanción, superior al mínimo, deberá encontrarse debidamente fundada y motivada, expresando las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; atendiendo a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o gravedad de aquélla.¹⁰

¹⁰ Sirve de apoyo el criterio de la Segunda Sala, que esta Primera Sala comparte. Jurisprudencia 2a. /J. 242/2007, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, Página 207, Registro 170691, de rubro: "MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE LA AUTORIDAD DEBE VALORAR PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se respeta por el legislador a través de disposiciones de observancia general que establecen sanciones administrativas a los gobernados, si generan certidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, además, se acota en la medida necesaria y razonable tal atribución, impidiendo a la autoridad actuar arbitraria o caprichosamente. En tal virtud, tratándose de sanciones pecuniarias la indicada garantía se acata cuando en la norma respectiva se establece una máxima cuantía monetaria a la cual puede ascender el monto de la multa, independientemente de que en el propio cuerpo jurídico no se prevean los elementos que debe considerar la autoridad sancionadora para calcular el monto al que ascenderá, pues ante ese contexto normativo tendrá delimitado su campo de acción ya que, por una parte, no podrá sobrepasar el máximo legal y, por otra, la decisión que adopte sobre la cuantía a la que ascienda la sanción, superior al mínimo, en términos del párrafo primero del mencionado artículo 16 deberá especificarse por escrito, expresando las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o gravedad de aquélla".

86. De igual forma, respecto el cálculo de la multa con base en la Unidad de Medida y Actualización y no en el Salario Mínimo General Vigente en la Ciudad de México, esta Primera Sala ha señalado que de conformidad con el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base , medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.
87. De ahí que, contrario a lo afirmado por el recurrente, sí se señaló por el Juez de Distrito el precepto aplicable para considerar la unidad de medida y actualización, lo que es acorde con lo señalado por esta Primera Sala.