

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 14 DE ABRIL DE DOS MIL NUEVE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2009.	
122/2008	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez del artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 23 de octubre de 2008. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)	3 A 52
12/2009	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 29 de diciembre de 2008. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GÚITRÓN)	53 A 67

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA MARTES 14 DE ABRIL DE DOS MIL NUEVE.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, LIC. RAFAEL COELLO CETINA.- Con gusto, señor ministro presidente.

Se somete a su consideración la aprobación del proyecto del acta relativa a la sesión pública número cuarenta y tres ordinaria, celebrada el lunes trece de abril de dos mil nueve.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- A consideración de las señoras y señores ministros el acta con la que se dio cuenta y que previamente se les distribuyó.

No habiendo observaciones, ¡ah, sí, perdón señor ministro!

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Señor ministro, si me permite pasarle una observación menor al señor secretario, para no detener. Estoy de acuerdo con el acta, nada más una cuestión menor en un párrafo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien. Tomamos nota de una corrección gramatical, y con esta participación del señor ministro Franco, consulto la aprobación del acta en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

QUEDÓ APROBADA EL ACTA, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Sí, señor ministro presidente.

Siguiendo el criterio establecido el día de ayer, la Acción de Inconstitucionalidad 4/2009, promovida por el Partido del Trabajo en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, que se encuentra en lista, se verá en la sesión en que se encuentren los once ministros integrantes de este Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Así es, señor secretario.

Dé cuenta con el asunto que ya empezamos a discutir.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-

Sí señor ministro. Es la:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2008. PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN CONTRA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, EN ESPECÍFICO RESPECTO DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE SOCIEDADES MUTUALISTAS DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTITRÉS DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO.

Bajo la ponencia del señor ministro Silva Meza, y cuyos puntos resolutivos se precisaron el día de ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Quedó hecha la presentación de este asunto el día de ayer, estimamos que no había observaciones en **los temas de competencia, oportunidad de la acción y legitimación**; estamos, pues, en la discusión de fondo.

Tiene la palabra el señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias señor presidente.

Como recordarán ustedes, el día de ayer el señor ministro Silva Meza nos hizo la presentación del caso y nos hizo un comentario acerca de cómo veía él el problema.

Yo preparé una pequeña nota -que voy a darle lectura- para tratar de sintetizar los argumentos en este sentido.

En cuanto a la relación entre derecho administrativo y derecho penal, tenemos la posibilidad de dos formas: Primero, la de derecho penal que sanciona conductas reguladas tradicionalmente por el derecho administrativo, en donde el derecho penal remite y delega

en normas administrativas el establecimiento de ciertos elementos de las conductas punibles penalmente. Tuvimos unos casos en la Sala que se referían a veda y al asentamiento de personas en las riberas de los ríos federales.

En esos casos, no se reduce la aplicabilidad de los principios en materia penal y el Legislador tiene que ser particularmente cauto en el modo en el que hace sus remisiones y delegaciones al propio derecho administrativo. Allí lo que estuvimos discutiendo es que se sancionaba con penas privativas de libertad a las personas que estuvieran recolectando especies vedadas o se asentaran en los márgenes de los ríos; y tuvimos una discusión importante.

Sin embargo, hay una segunda posibilidad y que es a la que hemos denominado aquí, siguiendo la doctrina mundial, la del derecho administrativo sancionador, en donde se aplican los principios del derecho penal -pero hemos señalado aquí en el Pleno, de manera prudente- para el análisis del cuerpo o cuerpos legales en donde se establecen las normas sancionadoras que deberán contener, por supuesto, las conductas, las sanciones, el procedimiento y las autoridades facultadas para individualizar estas sanciones.

Cuando hemos analizado estos casos desde el punto de vista de un acto concreto de aplicación, por ejemplo, en equilibrio ecológico y en metrología y normalización, la Sala ha elaborado un estándar que evalúa la actuación de la autoridad desde el punto de vista de la Ley, lo que le permite guiar su conducta y fundar y motivar objetivamente, atendiendo a la interpretación integral del cuerpo normativo que se individualiza en la sanción, y no permitiendo la configuración de la Ley, no permitiendo la configuración de la Ley la actuación arbitraria de una autoridad del acto concreto que se reclama.

En este sentido me parece importante señalar que el análisis que se ha realizado es desde un punto de vista abstracto, y como debemos seguir enfrentando estos temas, es desde un punto de vista abstracto, como lo requiere la vía que estamos analizando, por lo que el estándar que hemos utilizado en esos asuntos de la Sala, me parece, tiene que ajustarse en relación con los casos concretos analizados.

En este caso lo que a mi parecer hay que analizar es un paso previo que consiste en determinar si en abstracto la Ley permite una potencial actuación arbitraria por parte de las autoridades administrativas, en el momento de una posible individualización de las sanciones desde su configuración legal.

En este sentido, me parece que es posible que exista un ámbito legal en el cual la autoridad pueda individualizar las sanciones mediante una fundamentación y motivación objetiva, utilizando las normas prohibitivas contenidas en la Ley y los procedimientos establecidos en la misma, dando como resultado una actuación dentro de los límites de los principios penales aplicables prudentemente con relación a esos casos concretos.

Sin embargo, desde un análisis abstracto de la Ley, la misma no restringe la aplicación de sanciones a esas conductas prohibidas de manera explícita, sino –y este me parece el problema central- hace una referencia genérica a la infracción de cualquiera de sus disposiciones a juicio de la autoridad aplicadora, lo cual nos pone en una situación en la cual la potencial aplicación arbitraria de la Ley nos lleva a considerarla inconstitucional al no poder ubicar dentro de la prudente aplicación de los principios en materia penal a la norma administrativa analizada.

En otras palabras, cuando hemos tenido juicios de amparo, hemos hecho un análisis que está circunscrito a las condiciones de hecho que se han presentado, pero me parece que en acciones de

inconstitucionalidad, la forma en la que debemos abordar estos temas es justamente en una condición abstracta desvinculada con los hechos y preguntarnos si la manera en la que el Legislador del Distrito Federal redactó este artículo 38 de la Ley de las Sociedades Mutualistas genera esa potencial arbitrariedad, por qué, porque no establece la tipificación, para usar el lenguaje penal, no establece los supuestos, las consecuencias, los procedimientos, sino que delega en la propia autoridad la vinculación o la construcción de esos supuestos normativos.

Yo encuentro en principio que esto es un problema de inconstitucionalidad, me parece que estamos delegando, o está delegando el Legislador a un punto realmente muy amplio estas posibilidades sancionadoras, y yo hasta este momento señor presidente, estoy por la inconstitucionalidad de los preceptos.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí señor presidente, gracias.

Para fijar mi posición respecto al proyecto que pone a nuestra consideración el ministro Silva Meza, el asunto ya se presentó, por lo tanto voy a entrar directamente a externar mi opinión.

Los temas a dilucidar en mi opinión son dos: determinar si una Ley que señala cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a la misma, pero no prevé cuáles son los supuestos que se sancionan, es violatorio del principio de legalidad o no; y segundo, determinar si la norma establece los parámetros necesarios para evitar una actuación arbitraria de la autoridad que debe sancionar.

No comparto el proyecto que se pone a nuestra consideración.

El precepto cuya inconstitucionalidad se discute es el artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal, el cual dispone lo siguiente: “Las multas impuestas por incumplimiento a la disposición de esta Ley, serán determinadas administrativamente por la Secretaría, tomando como base el salario mínimo general vigente del Distrito Federal, al momento de cometerse la infracción, a menos que en la propia Ley se disponga otra forma de sanción, dicha sanción será efectiva por la autoridad fiscal del Distrito Federal, al imponer la sanción que corresponda la citada Secretaría, siempre deberá oír previamente al interesado y tomará en cuenta las condiciones de intenciones del infractor, la importancia de la infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta Ley.

En todo caso, una multa no podrá ser superior a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ni una o la suma de ellas en un ejercicio superior al 50% del fondo social y remanente de ejercicios anteriores”. -Hasta aquí la cita-

De dicho precepto se advierte que la infracción consiste en el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta Ley. Al respecto el proyecto considera que: no es necesario que el Legislador establezca dicha definición de la conducta, ya que se trata de un concepto de fácil entendimiento.

Es cierto que desde un punto de vista lingüístico, la expresión “infracción a la ley” resulta claro para el común de la gente; sin embargo, no es esa claridad a la que se refiere el principio de exacta aplicación de la ley, y especialmente la exigencia de tipicidad.

La tipicidad, consiste en la adecuación de una conducta humana al tipo, entendiendo este último como la descripción de la conducta

motivo de la sanción; esa descripción, comprende la mención específica, no sólo de la acción u omisión sancionable, el resultado que producirá y quiénes serán los sujetos activos, si se requiere medios de comisión específicos, si son relevantes las condiciones de modo, tiempo, lugar y ocasión, si se requiere que la conducta siempre sea dolosa, o bien, se admite la culpa, etcétera.

Esto es, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, ha reconocido que uno de los grandes principios que es menester por su importancia en el derecho penal es el de tipicidad. De hecho, se ha reconocido en la jurisprudencia como el núcleo duro del derecho administrativo sancionador.

Es menester que profundicemos sobre los alcances del principio de tipicidad a nivel penal, para concluir que la mera expresión por incumplimiento de las disposiciones de esta ley, no se parece ni por asomo a la exigencia de tan importante principio, el tipo penal requiere, según el caso, elementos objetivos, subjetivos, y normativos, preestablecidos por el Legislador, y no por el aplicador de la norma.

Me parece que en proporción guardada debe suceder lo mismo en el derecho administrativo sancionador.

No podemos confundir las fórmulas o cláusulas generales de ilicitud, o antijuridicidad para los penalistas con la tipicidad, esta última es la exigencia más importante de todo estado de derecho, la predeterminación normativa, ya no del deber ser que se contempla a lo largo de la ley, y que es expresado en obligaciones, derechos y prerrogativas, sino de la descripción de la infracción o de aquella conducta que el Legislador estima reprochable y que amerita una sanción: en materia penal, y por ende en el derecho administrativo sancionador es reprochable que le brindemos la más mínima

oportunidad al juzgador o al administrador, según el caso, para determinar cuál será el supuesto normativo que ha dado lugar a la infracción, y hacerlo sólo hasta el momento de emitir el acto administrativo.

En este punto, quiero traer a colación una jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, la cual comparto ampliamente y cuyo rubro y texto son los siguientes: “METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN.- El artículo 112 de la Ley Federal relativa, que contempla las sanciones que puede imponer por las infracciones que se cometan, viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en el artículo 16 constitucional”. (Diario Oficial de la Federación de primero de julio de mil novecientos noventa y dos)

El artículo 112 de la Ley de Metrología y Normalización aún conserva esa cláusula general que dispone que el incumplimiento a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, será sancionado administrativamente y tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Segunda Sala, esa fórmula legal permite que a quien incurre en un incumplimiento menor, la autoridad le imponga una mayor sanción que a quien comete una infracción de mayor gravedad, lo que propicia la arbitrariedad al dejar a la autoridad administrativa ese tipo de margen, como también ocurre respecto de cualquier tipo de incumplimiento, incluso cuando no amerita sanción, en el caso concreto, la norma no establece montos mínimos para la multa, lo que puede ampliar el margen de arbitrariedad de la autoridad.

Por otro lado, me permito agregar que de acuerdo con la redacción del segundo párrafo del artículo 38 que nos ocupa, será la propia autoridad administrativa, la que determinará con la mayor libertad, si la infracción requiere de la actualización de condiciones sin que se determine cuáles son éstas, si la conducta debe ser dolosa o

culposa, así como la importancia de la infracción. Si analizamos esos elementos a la luz del derecho penal, nos encontraríamos frente a los elementos objetivos y subjetivos del tipo según el caso, condiciones de modo, tiempo, lugar y ocasión de dolo, la culpa o los elementos subjetivos distintos de dolo, la culpa, el bien jurídico tutelado etc., siendo que estos últimos así como el impacto lesivo de la conducta, sólo corresponde al Legislador predeterminarlo al Legislador, en estricto apego al principio de reserva de Ley, el cual también ha sido reconocido por el Tribunal Pleno, como parte de ese núcleo duro del derecho administrativo sancionador.

No hay que confundir la discrecionalidad propia del derecho administrativo con la arbitrariedad, la primera es admisible y deseable en tanto que corresponde a la administración determinar si en su caso concreto se surten las exigencias de ley, pero la segunda es indeseable y se presenta ante la ausencia de parámetros legales con base en los cuales normaron su actuación a lo que podrá dar lugar la norma impugnada, en adición estimo que contrario a lo que se señala en el proyecto, la falta de predeterminación de la conducta que será motivo de sanción, sí exigiría del gobernado una labor de interpretación de la ley, pues es por nosotros sabido que las normas cualquiera que sea su naturaleza y la materia que regulan siempre requiere de un ejercicio de interpretación, ya sea porque en ocasiones remiten a otros ordenamientos jurídicos o bien por su falta de claridad, por lo menos será indispensable que el gobernado realice un análisis de la ley similar a la que obra a partir de la foja veintiocho del proyecto, el cual como este último lo reconoce solamente es un catálogo de definiciones generales y diversas obligaciones y prohibiciones para los destinatarios de la norma que no —eso lo dice el proyecto— se agota en sí mismo.

Ahora bien, los precedentes de las dos Salas que cita el proyecto, a partir de la foja veinticuatro, son anteriores al criterio plenario sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2006 razón por la cual no debe vincular a este Tribunal Pleno en modo alguno.

Por los motivos expuestos y en contra de lo que sostiene el proyecto, estimo que es indispensable que la Ley establezca un catálogo explícito de conductas ilícitas sobre las cuales recaigan las sanciones, pues el Legislador no establece la definición de la conducta, -página veintitrés del proyecto-, entonces no ha lugar a la tipicidad y con ello el derecho administrativo sancionador como expresión del ius puniendi del Estado, queda sin control constitucional; en consecuencia estimo que la norma en estudio debe declararse inconstitucional, lo cual expongo a la manera más respetuosa a este Tribunal Pleno, compartiendo este punto de vista; en tal virtud, me pronuncio en contra del sentido del proyecto gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, con relación a esta Acción de Inconstitucionalidad 122/2008 en la que se impugna el artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal, el Problemario que nos presenta junto con la ponencia del señor ministro Silva Meza plantea dos temas: el primero, respecto de si dicho precepto legal el 38 citado viola el principio de legalidad y el segundo, si el mismo precepto establece parámetros razonables para evitar la actuación arbitraria de la autoridad; en ese orden me referiré a los dos temas, manifestando de entrada, que comparto la postura del proyecto en ambos temas, por las razones que a continuación expongo:

En cuanto al primer tema, el artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal, no infringe, desde mi punto de vista, la garantía de legalidad que comprende lo que el promovente, -el Procurador General de la República-, identifica de manera específica con los principios de tipicidad y de exacta aplicación de la ley en el derecho administrativo sancionador; tema respecto del cual considero, que el proyecto del ministro Silva Meza es correcto, en razón de que la garantía prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales se respeta por el Legislador, cuando al crear una norma general, ésta de la que nos ocupamos establece los elementos mínimos para generar la suficiente certidumbre tanto a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, como a las autoridades administrativas, respecto de cómo deben actuar en la aplicación de la norma; de tal manera, que sus facultades se encuentren acotadas en la medida necesaria, necesaria y razonable que impida a la autoridad competente actuar de forma arbitraria o caprichosa, aun cuando le dé un margen que le permita valorar las circunstancias o hechos en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica.

Conforme a criterio reiterado de este Alto Tribunal, no sólo en los precedentes que son citados en el proyecto, sino en otros, tanto de la Primera como de la Segunda Sala, es que no asiste la razón al inconforme, porque la disposición que se controvierte no viola la garantía de legalidad, ya que el precepto cuya inconstitucionalidad se plantea debe examinarse en un sentido armónico y sistemático con la ley en que se encuentra inmerso, de donde infiero que la normativa íntegra sí prevé diversas obligaciones y prohibiciones que resultan aplicables para la constitución y operación de estas sociedades mutualistas, tal como se describe en la consulta y que en obvio de tiempo no repetiré; de forma que esas conductas que ante su inobservancia se traducen en infracciones que necesariamente tendrán que originarse en lo que dispone la misma Ley de Sociedades Mutualistas, y por su parte, la autoridad tendrá

que fundar y de forma destacada motivar adecuadamente qué obligación o qué prohibición fue la que se infringió para individualizar el hecho realizado con la comisión de la infracción prevista en la ley.

Resulta inexacto, desde mi punto de vista, que el numeral en cita, el 38, cuando establece que: "Las multas impuestas por incumplimiento a las disposiciones de esta ley", no defina de manera clara la conducta sancionable, pues la redacción del precepto nos remite a la propia norma a fin de identificar las infracciones con lo cual se respeta el principio de estricta aplicación de la ley, pues las conductas que constituyen infracción sí están previstas en la norma y la autoridad no podrá inventar a su voluntad, a su ocurrencia cualquier infracción que no estuviera prevista en la ley; de ahí, que para mí sí queda acotada la facultad sancionadora de la autoridad; en ese sentido es válido que el Legislador al prever infracciones, lo haga mediante la interrelación de las normas, de forma sistemática. Esto es así, en virtud de que el Legislador cuenta con la facultad de establecer en una sola disposición, o en varias, o incluso remitir a otras de distintos ordenamientos para identificar los elementos esenciales de la conducta infractora; así como la forma, contenido y alcance de la infracción, pues lo realmente trascendente para el orden constitucional, radica en no dejar margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de imponer la sanción, y por ende, no es relevante si un solo artículo tiene, o no tiene el catálogo de infracciones y de sanciones. Lo esencial es que el gobernado esté en posibilidad de conocer la conducta que puede constituir infracción, y las sanciones a las que se hará acreedor, por situarse en la hipótesis punitiva respectiva, y por ende, que la autoridad pueda identificar esos supuestos, con lo cual no se deja al arbitrio de la autoridad administrativa, determinar las infracciones correspondientes, ya que siempre se dan los supuestos comprendidos en la ley, y no otros, ya que el artículo 38 remite a la

propia norma, de ahí, que considero en este aspecto que es constitucional el citado artículo 38.

En cuanto al segundo tema, a mi modo de ver mucho más claro, en cuanto a la garantía de legalidad al momento de la individualización de la sanción, esto en virtud de que en todos los casos, antes de imponer la sanción que corresponda, la autoridad administrativa encargada de ello, esto es, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, siempre, invariablemente, deberá oír previamente al interesado, de igual forma, por disposición del mismo numeral impugnado, tomará en cuenta las condiciones, la intención del infractor y deberá ponderar la importancia de infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la propia ley. Finalmente, en lo referente a la cuantía de la multa, también se establece entre un mínimo que sería la unidad, hasta un máximo de mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cantidad que tratándose de una, o la suma de varias de ellas en un ejercicio, no podrá ser superior al 50% del fondo social y remanentes de ejercicios anteriores, de ahí que sí se precisan los elementos a considerar, para que la autoridad pueda individualizar la sanción, atendiendo a la situación particular de cada infractor. En este sentido, la propia Ley, en la propia Ley, se establecen con claridad los elementos que debe considerar la autoridad administrativa, para proceder a la imposición de la sanción, y también para calcular su monto al que ascenderá, pues no podrá sobrepasar el máximo permitido legalmente, y por otra parte cuando se determine su cuantificación, la autoridad deberá atender a los elementos que dispone el numeral indicado para individualizar la multa.

El principio de legalidad exige que en la ley se encuentren los elementos que impidan la actuación arbitraria de la autoridad. Sin embargo, también es cierto, que la única manera de evitar la imposición de una sanción pecuniaria, que sea irrazonable o

desproporcionada, es otorgándole a la autoridad, un cierto arbitrio para valorar la situación del gobernado al momento de cometer la infracción, y de esta forma ponderar ciertos elementos a fin de individualizar la sanción que corresponda, circunstancia que en el caso se fija de forma razonable. Para imponer la multa indudablemente se deberá valorar las condiciones particulares del infractor, además de los elementos que expresamente se encuentran previstos en la ley, la Segunda Sala ha establecido, que indudablemente cuando la autoridad estima que deberá ser superior al mínimo, en términos del párrafo primero del artículo 16 constitucional, deberá especificarse por escrito, expresando las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado, valoración en que la autoridad deberá atender entre otros elementos a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como es la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o gravedad de la conducta infractora.

Considerando las reglas previstas en la propia norma impugnada y la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar la imposición de las sanciones en términos de los artículos 14, y 16, de la Constitución, considero que en este aspecto también el artículo 38, que se impugna, es constitucional.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Gracias señor presidente.

Yo podría suscribir lo que ha dicho el ministro Valls para apoyar el proyecto. Sin embargo, yo quisiera subrayar por qué estoy de

acuerdo totalmente con el proyecto que nos presenta el ministro Juan Silva y parto de la tesis que señala en su proyecto, como base, que es la de **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**. Para la construcción de sus propios principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a la técnica garantista del derecho penal en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del estado”. Y a mí me parece fundamental esto, porque la propia tesis a la que aludió también en su intervención en contra el ministro Cossío, señala claramente en su texto, que “en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos aun cuando la traslación de los mismos, en cuanto a grados de exigencia, no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo solo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza”, pero luego dice, y esto es lo que me parece muy importante en este caso “desde luego el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador apoyado en el derecho público estatal y asimiladas a algunas de las garantías del derecho penal irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado. Sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal”. Consecuentemente, este Pleno reconoció, con lo que estoy totalmente de acuerdo, que este derecho que hemos llamado “derecho administrativo sancionador” en realidad se está construyendo debido a un fenómeno universal en donde el derecho administrativo, si lo queremos ver así, se ha penalizado o el derecho penal se ha vuelto administrativo. Y consecuentemente, encontramos una franja en donde nos hemos topado con este tipo de problemas que nos presenta el asunto.

Y yo quisiera, para sustentar mi posición, referirme a cuestiones que en otros asuntos he dicho parcialmente. Estamos hablando

efectivamente del ius puniendi del Estado; es decir, de esto que concedemos que es esa facultad de imponer penas.

A mí me parece que precisamente debemos partir de esto. Qué entendemos por el poder sancionador y es evidente que aquí no hay uniformidad, ni en la doctrina ni en los tribunales todavía hoy en día; sin embargo, creo que podemos entenderlo de dos maneras: una es en sentido amplio y es toda capacidad de sanción que permite el sistema jurídico vigente, el sistema jurídico positivo, en cuyo caso entrarían una serie de facultades sancionadoras que no ejerce directamente el Estado, pero que reconoce, dentro de su sistema legal positivo, que son factibles. La otra forma de ver lo que es, a la que yo me adhiero para estos efectos es, que este poder sancionador del Estado se refiere a la capacidad que tiene para poder reprimir conductas que considera irregulares o ilegales de los particulares y en este sentido es en donde entramos en el verdadero, en lo que a mí me parece que es el verdadero derecho administrativo sancionador.

Ahora bien, yo considero que debemos distinguir, y ésta es la parte que a mí me parece muy importante del proyecto que nos presenta el ministro Silva Meza. Me parece que por lo menos tenemos tres sistemas sancionadores en nuestra Constitución. El primero es el penal, propiamente penal que tiene como sanciones la privación de la libertad, por cierto tiempo, la multa y la reparación del daño. En segundo lugar, lo que yo considero que es el propiamente administrativo sancionador; es decir, un régimen sancionador general, previsto para castigar a los particulares que infringen normas legales o reglamentarias en el ámbito administrativo, y este régimen, -en mi opinión-, se desdobla o se puede desdoblar en dos grandes bloques. Uno que es el general, que está dirigido a sancionar a cualquier individuo por la comisión de faltas de carácter administrativo, para lo cual existe como sanción la multa, el arresto hasta por treinta y seis horas y eventualmente en trabajo para la

comunidad; y un segundo bloque, que es el que yo consideraría un derecho administrativo sancionador de carácter especial, que es el previsto para sancionar a los ciudadanos que se colocan ya en una situación excepcional, ya no actúan como simples ciudadanos, sino que se colocan en esa situación jurídica diferente, sea por la actividad que desempeña o ya sea en apoyo o auxilio del Estado, por ejemplo: notarios y corredores públicos, y por eso yo he sostenido esta posición en los asuntos que hemos visto respecto de este tipo de individuos que se colocan en una condición especial, que requiere de una autorización del Estado para poder trabajar; y consecuentemente, se sujetan a un estatuto jurídico específico; y lo mismo pasa con los permisionarios autorizados o concesionarios, o aquéllos que manejan fondos públicos, que ya no son simples particulares frente al Estado, ya se han colocado. Y también en este segundo grupo de categoría especial, ubico a aquéllos que se han incorporado voluntariamente, éste es el punto, voluntariamente a una situación jurídica diferenciada y específica que les otorga derechos o deberes específicos también, y obligaciones obviamente en su caso, derivados de haberse colocado en esa situación jurídica específica, es el caso de estas sociedades mutualistas; son las sociedades mutualistas, quien ingresa a una sociedad mutualista sabe que se está poniendo en una situación jurídica especial diferente a la del particular, no está actuando como particular, ya es la sociedad mutualista como tal que se regula bajo un estatuto jurídico diferente; y consecuentemente y sabe que ha aceptado, por una lado tener derechos especiales que devienen de esa situación jurídica en la que se ha colocado, pero también de todas las obligaciones que conlleva el haber aceptado incorporarse a ese estatuto jurídico diferenciado.

Yo considero; evidentemente también hay un tercer bloque, en mi opinión, sancionador en la Constitución, que es el de las responsabilidades de los servidores públicos, que se desdobra también en dos, sean responsabilidades laborales conforme al 123

u otro tipo de responsabilidades que están previstas en el Título Cuarto de la Constitución por faltas a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su..., pero centrándome en el tema, yo considero que para hacer el análisis de si es constitucional o inconstitucional este precepto no le podemos aplicar las mismas reglas, los mismos principios y las mismas características que cuando estamos juzgando una norma que está dirigida a los particulares como en tal carácter y no respecto de una situación jurídica especial.

Consecuentemente, me parece que en esta construcción del derecho administrativo sancionador y así lo he sostenido, tenemos que ir diferenciando estas situaciones, porque si no, entonces caeríamos en absolutos que nos llevarían a problemas muy graves después.

Yo considero, concluyendo, que en el caso concreto la Ley se refiere a un sujeto particular que se constituye que es la sociedad mutualista y a particulares que se incorporan a un régimen jurídico especial que rige a esas sociedades mutualistas; y consecuentemente, por las razones que en mi opinión, muy correctamente han expresado y que ya no abundo, los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra apoyando el proyecto, creo que debemos declarar válido el precepto impugnado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias señor presidente. Bueno, pues yo suscribo básicamente todo lo que han dicho el señor ministro Valls y el señor ministro Franco González Salas en apoyo del proyecto. Yo también estoy de acuerdo con la conclusión a la que arriba, de que el artículo 38 de la Ley de

Sociedades Mutualistas del Distrito Federal, es constitucional. Ya que en mi opinión, como lo establece el proyecto claramente, el marco establecido por el Legislador, no propicia la arbitrariedad en la actuación de la autoridad, ya que el mismo, como ha quedado establecido, previó no solo las sanciones que puede imponer la autoridad, sino además, prevé los parámetros, y los elementos objetivos que ya en su actuación, a fin de que valorando los hechos y circunstancias en cada caso, determine la sanción que corresponde aplicar, ya que se establecen los criterios para fijar la gravedad de la infracción, las condiciones económicas del infractor, el carácter intencional o negligente de la acción en omisión constitutiva de la infracción, y el beneficio directamente obtenido por el infractor, así como los casos de reincidencia y atenuante de la conducta sancionada.

Yo también como los señores ministros que me han antecedido, creo que el artículo es constitucional, yo creo que no propicia la arbitrariedad de las autoridades y en la imposición de las sanciones, y que por el contrario, respeta los principios de garantía de audiencia y de legalidad establecidos en los artículos 14 y 16 constitucional. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más? Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, yo -perdón- las razones que se han dado de verdad no las comparto. Primero, hacer estas distinciones que está proponiéndonos el señor ministro Franco, me parece que pueden ser interesantes desde un punto de vista, pero en una sociedad moderna prácticamente todos somos licenciarios, permisionarios, etc. Todos estamos sujetos a normas de derecho administrativo: para manejar un vehículo, para abrir una tienda, para establecer un comercio, etc. Estamos sujetos

a estas licencias, entonces ¿cuál es la diferencia que se nos va a establecer entre una cosa y otra? Yo para poder manejar mi automóvil me sujeto a disposiciones de derecho administrativo, y no puedo manejar si no tengo la licencia, el hecho de que yo obtenga una licencia me pone en una condición tal, que no puedo entonces reclamar esta situación, porque yo cuando solicité la licencia debí conocer el Reglamento de Tránsito, a eso es a lo que vamos a llegar. Consecuentemente, la disolución o la aparente distinción se diluye por completo en el sentido de que en una sociedad moderna –insisto- todos pasamos por las disposiciones de derecho administrativo. En segundo lugar, también me parece muy peligroso empezar a hacer estas distinciones en razón de los sujetos, porque ellos hayan decidido colocarse bajo las condiciones normativas, a mí esto no me parece que tenga un fundamento sólido, me parece que los sujetos se les aplican los derechos fundamentales, por simplemente por ser sujetos. Que haya condiciones de aplicación diferenciada, eso es un tema, pero que haya esta red general que pesca todos los sujetos, porque ellos decidieron, y en esa medida debemos atemperar el control de constitucionalidad o los derechos fundamentales, yo francamente no creo que sea así de fácil establecer esta condición; puede haber sujetos que realicen un servicio público, puede haber sujetos que no lo realicen, etc., etc. etc., pero me parece que bajar el estándar de revisión sobre un derecho sancionador solamente argumentando esos puntos, no lo veo.

Por otro lado, el artículo que estamos disponiendo el 38, está en el Capítulo XI, que se refiere a los procedimientos y las sanciones, y tiene razón la ministra Sánchez Cordero, y tiene razón el ministro Valls cuando nos dicen: que el precepto establece cuáles son las condiciones a partir de las cuales se debe imponer las sanciones: el salario mínimo, la reincidencia, etc. Pero yo creo que ni el señor ministro Gudiño ni yo hablamos de eso, lo que estamos diciendo es

que no se establecen los supuestos materiales de las sanciones, no es el problema si la Ley dice cómo se van a aplicar las sanciones, creo que nadie ha planteado ese asunto, el problema es: efectivamente están claras las sanciones establecidas o no están claras. Decírse nos, como se ha afirmado aquí: que eso se resuelve porque la autoridad tiene que fundar y motivar, pues es simple y sencillamente que esta Suprema Corte realice un control de constitucionalidad abstracto, para que pasemos a puros controles de legalidad. Al final de cuentas qué sentido tiene que nos preguntemos sobre la validez o invalidez de una norma en términos abstractos, de acuerdo con ciertos principios generales del derecho sancionador administrativo o penal, da igual para estos efectos, si a final de cuentas, la autoridad tiene que fundar y motivar, y contra el acto de fundamentación y motivación vamos a impugnarlo. Me parece que esto es reducir todo el control de constitucionalidad a una condición absolutamente secundaria en términos de legalidad, creo que la pregunta es otra, la pregunta es ¿la ley establece o no establece las condiciones o las conductas a partir de las cuales se va a sancionar? Y yo sobre este tema diría que lo que le faltó al Legislador es un artículo 37 bis, donde nos dijera cuáles eran las conductas sancionables para después en el 38 decir cuál es el procedimiento para sancionar esas conductas ilícitas o inadecuadas, entonces me parece que ahí, ese es el tema. Ahora, creo que hay un problema más complejo, yo creo que hay una diferencia teórica y práctica entre obligaciones y supuestos de la sanción, no toda obligación trae aparejada, ese es el supuesto una sanción y por ende trae aparejada la imposición de un acto coactivo, hace mucho tiempo en derecho civil se hablaba de las obligaciones naturales, en fin y con frecuencia hemos encontrado lo que se llama ahora normas imperfectas, normas que establecen obligaciones pero que no tienen la sanción; sin embargo, aquí lo que se está haciendo es decirnos que toda obligación que se pueda identificar en la ley, tiene una sanción, consecuentemente se están

identificando obligación con acto ilícito, bueno, si esto es así, entonces sí me parece que entramos independientemente el criterio que sigamos en la necesidad de saber cuáles son las obligaciones sancionables en tanto constituyen un acto ilícito y la pregunta que yo hago es ¿de verdad leyendo sólo la ley uno sabe cuáles son las obligaciones a que están sujetos las disposiciones? No constituir el capital, no dar los avisos, ¿todo eso es una obligación? Supongamos que es una obligación, muy bien y quién identifica eso como obligación, la única que puede identificar eso es la autoridad y cuándo lo va a identificar, en el acto de aplicación y decírsenos entonces que eso está muy bien, porque tendrá que fundarlo y motivarlo, me parece que es regresar exactamente al comienzo de las cosas, si yo leo la ley a mí me puede parecer, a mí, de mi lectura que muchas cosas que están ahí son estas obligaciones sancionables, otras cosas me parecería que podrían ser requisitos de constitución, requisitos de capitalización, requisitos de solemnidad, cualquier otra cosa se me puede ocurrir, pero lo que no tengo claro como lector de la disposición es ¿porqué se me va a sancionar? Yo me entero que se me sancionó cuando la autoridad y eso lo decía muy bien el ministro Gudiño en su dictamen, cuando la autoridad ha decidido sancionarme y entonces ¿eso satisface un mínimo principio, un mínimo principio de claridad, con cualquiera de las modalidades que se le quieran denominar en materia administrativa sancionadora? qué ha sido la técnica tradicional? En la técnica tradicional se describe la conducta y después se determina la consecuencia, consecuentemente al leer yo la disposición sé que por no hacer “x” o por dejar de hacer “y”, o hacer “x” o dejar de hacer “y”, se me va a sancionar, aquí es que leo la ley y lo que veo son una serie de desarrollos muy interesantes y después un artículo que me dice: identifique usted la obligación y esa obligación que está usted identificando es por la que se le va a sancionar y el asunto no es menor, yo podría -claro que no es esto una situación así-, empezar a leer preceptos y podríamos hacer

hasta un ejercicio que sería por lo demás divertido, ver quién encuentra en eso una obligación y quién no encuentra en eso una obligación, yo estoy seguro que no vamos a llegar a ningún acuerdo que tampoco es el sentido de esta disposición ¿qué es esto lo que demuestra? Que el Legislador fue omiso, claramente omiso en determinarme cuáles son las obligaciones sancionables, yo estoy seguro que si hiciéramos una encuesta aquí entre los señores ministros, unos dirían que una cosa es una obligación sancionadora y otra no, pero ese grado de inseguridad es el que le vamos a remitir al particular así haya sido que él se haya querido poner en la condición de sociedad mutualista y haya querido realizar este beneficio social a través de estas sociedades. Y finalmente nada más para que quede claro, decir que se va a enterar porque le van a fundar y motivar maravillosamente bien un acto, me parece -insisto-, que es voltear el control de constitucionalidad exactamente al revés y remitirnos a una cuestión en la cual me voy a enterar de mi sanción cuando se me aplique y no previamente cuando yo pueda leer un ordenamiento que razonablemente me esté diciendo las cosas. Yo por estas razones sigo estando en contra del proyecto señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. Simplemente para tratar de explicitar algunos argumentos que me parecen importantes, con todo respeto yo considero que sí está fundada una afirmación de que los particulares, por supuesto nos ponemos en condiciones diferenciada cuando aceptamos voluntariamente someternos a un régimen jurídico específico, y uso los ejemplos: Cuando un particular saca una licencia para manejar lo que está haciendo es obtener una autorización del Estado para conducir un vehículo,

según se trate el tipo de licencia; mientras el particular no se sube a conducir un vehículo, ¿verdad?, no tiene por qué conocer el Reglamento de Tránsito, pero jurídicamente el particular que se sube a conducir un vehículo, que debe haber estado previamente licenciado para ello, sí tiene que conocer el Reglamento de Tránsito, y su desconocimiento no implicará el que no se le aplique, y obviamente, quedará sujeto en ese momento a la reglamentación especial que tiene ese Reglamento; en el momento en que se baja del vehículo y va caminando, ese particular ya no está sujeto al Reglamento de Tránsito, y como este ejemplo podría poner varios otros.

Yo lo único que quise subrayar es que no podemos generar criterios absolutos cuando en realidad hay situaciones jurídicas diferenciadas que ameritan enfoques y soluciones diferenciadas; en el caso concreto me parece que no es un problema de que identifiquemos –como bien lo decía el ministro Cossío– las obligaciones que pueda tener la ley, es un problema de que la sociedad mutualista se debe sujetar a la ley, y si la incumple, la autoridad está en la posibilidad de imponerle una sanción. Consecuentemente, me parece que en esto lo que debería valorarse es si hay razonabilidad y proporcionalidad en las penas que se pueden imponer, respecto de él, -digamos-, el marco jurídico que regula a las sociedades mutualistas; y a mí me parece que está bien resuelto por el Legislador este aspecto también. Gracias señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, muchas gracias. Es mucho muy interesante todo lo que aquí se ha discutido. El ministro Franco nos ponía de ejemplo el de la licencia de manejar, podríamos poner otros ejemplos como la licencia para operar determinados giros mercantiles, pero lo que nos dice el ministro

Franco es sumamente trascendente, y diríamos, modifica sustancialmente incluso el juicio de garantías.

Lo que él nos está diciendo es: Si tú sacaste una licencia te sometes a toda la reglamentación que rige a los conductores de vehículos. Y hasta ahí me parece que estoy totalmente de acuerdo con él, pero yo le haría una pregunta: ¿Y ya no puedo impugnar nada de lo que está en el Reglamento de Tránsito, porque ya me sometí a él? Entonces, pues traería como consecuencia la improcedencia de cualquier juicio de garantías, porque por el sólo hecho de haber solicitado una licencia y haberla obtenido ya aceptaste el Reglamento de Tránsito, y por lo tanto, y por lo tanto, pues ya estás en una situación diferente, ¿y, pues qué podría decirse en el amparo? Consentiste el acto reclamado porque al haber solicitado una licencia te sometiste al Reglamento de Tránsito, y al someterte lo consentiste. A mí me parece que a esa conclusión se llegaría con las premisas que nos propone el ministro Franco, por lo menos así me pareció interpretarlo.

Ahora bien, sí es cierto que la Constitución distingue varios sujetos que son sancionables, pero eso no nos quiere decir que la Constitución autorice varios sistemas de derecho penal, solamente hay un sistema de derecho penal y una sola regla para el derecho penal, que es el que establece el tercer párrafo del artículo 14 constitucional. Dice: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata; es decir, cualquiera que sea el sujeto sancionable esta regla le es aplicable a él, entonces no hay varios derechos penales de acuerdo con la situación en que se coloque el sujeto, hay un solo principio constitucional para todos ellos que es éste.

Ahora bien, ¿por qué aplicar esos principios al derecho administrativo sancionador? por una cuestión de analogía, la diferencia entre el derecho criminal y el derecho administrativo sancionador es de grado, no es de esencia; en los dos lados se está imponiendo una pena, se está imponiendo un sufrimiento, una sanción, que al derecho criminal las sanciones son más graves, que son privativas de la libertad, que trae como consecuencia la pérdida de ciertos derechos civiles, políticos, eso es cuestión de quantum, es cuestión de cantidades, es cuestión de grado, no es cuestión de esencia. Ahora me parece que es un principio elemental de que si me vas a sancionar me digas cuáles son las conductas sancionables para que yo pueda evitarlas; de otra manera qué va a suceder, pues vamos a estar a la providencia de la autoridad a ver si acepta; ahora, como lo decía muy bien el ministro Cossío, no en todo, no en todas las leyes hay obligaciones, también hay cargas y cargas procesales que traen otro tratamiento distinto y estar distinguiendo, bueno, cualquier obligación la autoridad bajo su criterio y ante sí misma va a determinar si me sanciona o no, pues es contrariar de manera directa el artículo 14 constitucional, ¡me estás poniendo una sanción! sin haberme dicho antes cuál es la conducta sancionable. Por tal motivo yo estoy en contra del proyecto, no repito los argumentos que ya dio el ministro Cossío, me parecen muy claros los comparto en su integridad, pero yo quisiera agregar; a mí realmente sí me preocupa mucho la posición que nos acaba de exponer el ministro Franco, porque eso equivaldría a que si aceptas un permiso de conducir aceptaste toda la reglamentación y ya no puedes impugnar la de constitucionalidad porque ya te sometiste a ella; me parece que esto no es lo que ha sostenido desde su inicio esta Suprema Corte, me parece que sí, si quieres sancionarme sí debes señalar primeramente cuál es la conducta que amerita según tú una sanción para que yo en acatamiento a la ley trate de evitar esa conducta. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente.

De manera muy breve, los señores ministros que se han manifestado en contra del proyecto están entrando ya a un terreno fáctico de aplicación de una sanción a un determinado infractor, ahí el infractor tendrá... la autoridad tendrá que fundar y motivar la sanción que imponga, desde luego y el infractor tendrá los medios de defensa establecidos en la propia ley; más sin embargo, no olvidemos que estamos en presencia de una acción de inconstitucionalidad que es control abstracto de constitucionalidad y desde ese punto de vista abstracto, la ley, el precepto impugnado concretamente no es inconstitucional. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con pleno respeto a lo que se ha venido manifestando en torno a este asunto.

Yo desde un principio venía de acuerdo con el proyecto y todo lo que se ha debatido me reafirma en esa posición; no estamos en primer lugar en presencia de una norma de carácter penal, de manera tal que todo lo que se dice como si esto estuviera en la materia penal me parece a mí inaceptable; segundo, no estamos en presencia de una ley que establezca sanciones respecto de conductas que puedan asumir todos los miembros de una comunidad, aun los ejemplos que se han dado, pues son ejemplos comparativos, pero es muy diferente para mí la situación que se da en torno a estas sanciones que puede imponer una dependencia del Gobierno del Distrito Federal a las sanciones que se imponen por violaciones a reglamentos administrativos destinados a toda la población del Distrito Federal.

El derecho administrativo tiene una regla fundamental que es la presunción de validez de las decisiones de la autoridad, esto implica que para demostrar que algo es inconstitucional o incluso ilegal, se debe desvirtuar esa presunción, y yo creo que como atinadamente lo hace el proyecto, para entender lo que aquí está sucediendo debe uno ver integralmente la Ley de Sociedades Mutualistas, aquí no estamos en presencia de una autoridad que pretenda que funcione el tránsito en el Distrito Federal, que el servicio de alumbrado público sea eficaz, no, no, no, aquí estamos en relación con sociedades mutualistas, de personas que van a formar este tipo de sociedades en su propio beneficio y que si en un momento dado, esto es materia de una ley, es para garantizar a las personas que formen este tipo de sociedades mutualistas, que la autoridad va a tener una vigilancia para que se cumpla debidamente con lo que ellas, libre y espontáneamente han querido hacer al convertirse en asociados mutualistas, ¿por qué? Porque el buen funcionamiento de una sociedad mutualista, tiende a garantizarse con una intervención mínima de la autoridad, no es la autoridad la que está organizando y administrando las sociedades mutualistas, y esto lo dice el proyecto, desde el momento en que empieza el artículo 3º hablando de qué se entenderá por asamblea general, bases constitutivas y estatutos, junta directiva, consejo de vigilancia, Código Civil, Ley, mutualizado, y leo mutualizado: el beneficiario y miembro de la sociedad mutualista, que tenga una actividad económica en común con los otros miembros de la mutualidad. Sociedad mutualista a la asociación civil constituida con base en el Código Civil, que agrupa a personas físicas de una misma actividad y de cualquier sexo, raza, credo, residencia, sin capital fijo ni fines de lucro, que tengan por objeto la mutua protección y ayuda a los asociados en caso de enfermedad, muerte o de ambos casos, así como los daños que puedan sufrir en su patrimonio, pudiendo practicar, para realizar mejor sus fines sociales, toda clase de actividades lícitas que tengan por objeto su mejoramiento moral,

intelectual y físico; y Secretaría, a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, la ingerencia de la autoridad es a través de esta Secretaría, para contribuir a que funcionen adecuadamente todas las sociedades mutualistas que lleguen a establecerse en el Distrito Federal, por decisión y voluntad de los que quieran hacerlo, cumpliendo los requisitos de esta Ley, con la ventaja de que al formar parte del derecho administrativo del Distrito Federal, tendrán al menos la obligación de una autoridad de vigilar que la sociedad mutualista, funcione debidamente, y esto obedece claramente a la realidad humana, que los socios mutualistas pueden actuar, y ahí está todo lo que serían las facultades de la Secretaría y entre las facultades de la Secretaría, de la Secretaría de la Mutualidad, está en la fracción III, imponer sanciones administrativas, por infracciones a esta Ley, las sanciones podrán ser amonestaciones o cuando así se establezca, suspensiones temporales de actividades, así como multas, también podrían decir: no, pues esto es inconstitucional, no se trata de la Secretaría de la Mutualidad, que en un momento dado, cuando alguien pueda actuar en contra de los objetivos de la mutualidad, primero puede ser sancionado por la propia Secretaría de la Mutualidad, ¿en qué forma? Pues como aquí aparece, por amonestaciones o suspensiones temporales de actividades, así como por multas, pero todo irá en la línea del buen funcionamiento de la sociedad mutualista, se supone que la regla general es que probablemente esta Secretaría del Trabajo o la denominación o la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, no va a intervenir en estas sociedades mutualistas, esto va a ser para situaciones verdaderamente excepcionales, ¿por qué?, pues porque va en contra de la naturaleza de una sociedad mutualista que la regla general sea que estén todos incumpliendo con sus obligaciones.

Ahora, cuando ya esto vaya en una dimensión que exija la intervención de la Secretaría, pues entonces esto da sentido al

artículo 38: “las multas impuestas por incumplimiento a las disposiciones de esta Ley, serán determinadas administrativamente por la Secretaría”; ¿cuáles son los incumplimientos?, porque se dice: es que no se está señalando cuáles son los incumplimientos, pues se está señalando de una manera genérica, cualquiera de los incumplimientos a los distintos preceptos de la Ley puede ser sancionado con multa; y contrariamente a la posición adversa al proyecto, yo veo el artículo 38, precisamente como un control a esa Secretaría para que no vaya a incurrir en abusos; y si lo leemos, pues lo señala claramente: “la Secretaría las determinará administrativamente tomando como base, salario mínimo general vigente al momento de cometerse la infracción, a menos que en la propia Ley se disponga otra forma de sanción; se harán efectivas por la autoridad fiscal del D.F., al imponer la sanción que corresponda, la citada Secretaría siempre deberá oír previamente al interesado y tomará en cuenta las condiciones e intención del infractor, la importancia de la infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta Ley”; y todavía se añade: “en todo caso, una multa no podrá ser superior a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ni una a la suma de ellas en un ejercicio superior al 50% del fondo social y remanentes de ejercicios anteriores”.

Entonces, yo creo que aquí como que el debate radica en que, para quienes un poco quieren ver esto como Derecho Penal, se haga un extracto de todas las obligaciones y se diga un artículo; aun se habló de un artículo bis: “los incumplimientos a la ley que se pueden sancionar, son los siguientes”, y ahí viene la lista y esa lista se puede hacer de diferente manera: ir de lo genérico a lo específico; y de lo genérico, pues simplemente como se dice aquí: incumplimientos a la ley, lo específico también puede ir en grados; lo específico sería al artículo tal, al artículo tal, al artículo tal, al artículo tal; y luego otra que iría pues ya en este detalle que ya

quería dar ejemplificativamente el ministro Cossío y que, pues prácticamente se puede hacer.

Si está prohibido por ejemplo, que esto sirva para hacer negocio personal, pues una persona que en el manejo de los recursos esté haciendo negocio personal y desviando los recursos de los bienes que tiene la mutualidad, pues en ese momento se le puede decir: te sancionamos y te sancionamos ¿dentro de qué parámetros?, los que señala el artículo 38

Entonces, pienso que por tratarse primero de materia administrativa. Segundo, de una materia administrativa referida a una sociedad mutualista que surge por voluntad de quienes quieren convertirse en miembros de esa sociedad.

Tomando en cuenta esto, pues no veo por qué vamos a exigir un artículo que simple y sencillamente si se declarara su inconstitucionalidad, pues propiciará que no haya absolutamente ningún control de estas sociedades mutualistas y el objetivo de ese artículo 38, se pierda totalmente y queden las sociedades mutualistas sin la garantía de que la autoridad administrativa esté velando por su buen funcionamiento.

Por ello, a mí me convenció el proyecto y votaré a favor del mismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

He escuchado con mucha atención las participaciones de los señores ministros.

Yo debo mencionar que únicamente quiero señalar la justificación del sentido de mi voto, que es de acuerdo con el proyecto del señor ministro Silva Meza.

Las razones fundamentales son porque, si bien es cierto que se ha establecido una tesis jurisprudencial en la que se determina que el derecho administrativo sancionador -como le ha llamado este Pleno- tiene que tomar algunas similitudes del derecho punitivo penal, lo cierto es que también se dijo en la propia tesis, como bien lo manifestó el señor ministro Fernando Franco, que no hay una identidad entre el derecho administrativo sancionador y el derecho punitivo penal. ¿Por qué razón? porque son ramas del derecho totalmente diferentes.

Si nosotros vemos lo que nos dice el diccionario de lo que debe entenderse por pena y lo que debe entenderse por sanción; por sanción entendemos la parte genérica, es el género, en donde se entiende a aquella retribución que se tiene que hacer por algo que se ha establecido de manera indebida; es decir, sanción es el género y pena, podríamos decir, es la especie, es el castigo impuesto por la autoridad legítima que ha cometido un delito; quiere decir, de manera específica, una conducta delictiva. En cambio, la sanción genérica que se puede dar a cualquier infracción, que incluso puede ser de carácter administrativo, no necesariamente tiene que estar regida por los principios rígidos y específicos que se establecen en el derecho penal, precisamente porque no se trata de una situación tan grave como la que tipifica y establece el derecho penal. Tan es así que la sanción aquí pues es mucho más grave, se parte siempre del principio o de la posibilidad de una privación de la libertad, sin perjuicio de que puedan existir otro tipo de sanciones, pero fundamentalmente esto es lo que caracteriza el derecho punitivo penal.

Sin embargo, en el derecho administrativo no, aquí lo que caracteriza el derecho administrativo es que precisamente el tipo de sanción jamás será de carácter corporal. Si en un momento dado se establece un arresto, el arresto es de carácter administrativo y al

final de cuentas tiene una connotación totalmente distinta a la pena de sanción de la libertad que se ocasiona en el derecho penal. Entonces ahí tenemos una diferencia muy muy grande.

En este caso concreto, en el que se está refiriendo el artículo 38 que se impugna de inconstitucional, el problema que se nos presenta es que se dice: No se están estableciendo las conductas específicas que determinen cuál va a ser la sanción aplicable, en este caso la multa; dice: Sí se establece un parámetro de hasta cuánto tiene que ser la multa; sí se establece la obligación por parte de la autoridad de determinar cuáles son las circunstancias específicas, en el caso concreto, para poder aplicar esta multa, pero no se dice respecto de qué conductas y en eso tienen razón los señores ministros Cossío y Gudiño Pelayo, en el sentido de que no se está estableciendo.

Sin embargo, debo de decir que esta es la técnica legislativa que se utiliza en la mayoría de los reglamentos administrativos y de las disposiciones de carácter administrativo.

No tenemos más que leer, de los propios precedentes que se citan, los artículos que se declararon constitucionales, precisamente por establecer el mismo tipo de sanción en tanto la Ley de Metrología como en la Ley de Equilibrio Ecológico. Si nosotros vemos qué dice el artículo 171 de la Ley de Equilibrio Ecológico, dice: “Las violaciones a los preceptos de esta Ley, su reglamento y las disposiciones que de ella emanen, serán sancionadas administrativamente por la Secretaría con una o más de las siguientes sanciones.” Y entonces ¿cuáles son las sanciones?, pues ya habla de multa, ya habla de arresto, ya habla de cuáles son las sanciones a las que se va a referir.

Y lo mismo nos sucede con la de Metrología, voy a leerles lo que dice el artículo. Dice el artículo 112: “El incumplimiento de lo

dispuesto en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, será sancionado administrativamente por la dependencia, conforme a sus atribuciones y en base a las actas de verificación y dictámenes de laboratorios acreditados que le sean presentados a la dependencia encargada de vigilar el cumplimiento de la norma, conforme a lo establecido en esta Ley, sin perjuicio de las sanciones establecidas en otros ordenamientos legales, las sanciones aplicables, serán las siguientes.” Y ya nos dice cuáles son las sanciones.

En estos dos artículos, en ninguno se está estableciendo la conducta específica respecto de la cual deba emitirse la sanción correspondiente; estas son disposiciones de carácter administrativo que han pasado por el tamiz de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y me refiero concretamente a las que en lo personal me ha tocado juzgar, que son los asuntos que se refieren incluso en el proyecto del señor ministro Silva Meza; bueno, hay algunos mencionados de la Primer Sala, pero me refiero a los de la Segunda que es donde me ha tocado intervenir, que son los Amparos Directos en Revisión 829, 1135, 1000, 1665 y 85 de 2004, en los que al final de cuentas, estableciendo estos textos que he mencionado, hemos dicho que es constitucional precisamente porque van acordes con lo que de alguna manera se establece en el derecho administrativo; es muy difícil que se pueda determinar conducta por conducta para decir ésta va a ser la sanción que se le va a atribuir a este caso concreto; no, simplemente se está dando la normatividad bajo la cual tiene que regir determinado instituto, determinada situación relacionada con particulares, a los que ya se han referido muchos de los señores ministros que han intervenido con anterioridad a mí.

Entonces, ¿qué es lo que hace el derecho administrativo?, regular estas actividades de los particulares, regular estas actividades de los servidores públicos, regular estas actividades de estas

sociedades en especial. Entonces, una vez que regula cómo deben constituirse, cómo deben establecerse, determina cuáles son sus obligaciones; bueno, pues dice: “El incumplimiento a estas obligaciones, podrá ser sancionado por la autoridad”, cómo, a través de multas en estos términos y con estos parámetros.

Entonces, esta es, entiendo yo, la técnica legislativa que normalmente se utiliza en la materia administrativa, porque sería muy difícil por principio de cuentas, establecer la tipicidad en cada uno de los casos concretos en las conductas específicas; y por otro lado, el derecho administrativo, considero que no puede equipararse de manera específica al derecho penal, ¿por qué razón?, porque la gravedad de las sanciones no se compara entre una y otra; una infracción administrativa jamás será de la magnitud y de la gravedad que existe en un delito.

Entonces, evidentemente un delito que va a tener como posibilidad la privación de la libertad de una persona, pues debe estar específicamente tipificado para que en un momento dado, quien va a ser privado del don máspreciado que tenemos después de la vida que es la libertad, pues efectivamente se determine de manera específica por qué se le va a privar de la libertad, pero en una cuestión administrativa el incumplimiento de una de las obligaciones simplemente genera la posibilidad de una sanción, a través de qué, de las sanciones genéricas que se establecen en todas estas disposiciones que pueden ir desde multas arrestos, multas en diferentes graduaciones, dependiendo la actuación del particular, pero al final de cuentas resulta en primer lugar complejo el establecer la tipicidad de cada una de las infracciones, y en segundo lugar, en el momento en que alguna no se estableciera, sería nugatoria prácticamente la disposición de carácter administrativo, si al incumplir con esa obligación no se tipificó adecuadamente, pues ya se hizo nugatoria, porque no se va a poder sancionar por su incumplimiento; en cambio, de la manera en

que normalmente se lleva a cabo esta Legislación en materia administrativa que es precisamente diciendo: “Estas son las razones de ser y las obligaciones a los que se someten quienes están en estos supuestos jurídicos, serán sancionados su incumplimiento a través de estas medidas, a través de estas sanciones”; y esto no quiere decir de ninguna manera que el hecho de que exista la posibilidad de que las personas se encuentren en ese supuesto, no puedan impugnar ni de inconstitucionalidad el precepto, ni de inconstitucional el reglamento o la disposición de carácter administrativo correspondiente, porque éste es un campo ya de consentimiento en materia de juicio de amparo, que no tiene nada que ver con la disposición que en un momento dado le va a ser aplicable; mientras la disposición esté vigente y esté perfectamente establecida en un reglamento o en una Ley administrativa, pues esa será aplicable y tiene presunción de validez, y en todo caso quien se someta a esa disposición por encontrarse en el supuesto de la Ley, le será aplicable, que tenga posibilidades de impugnación a través de medios extraordinarios como es el juicio de amparo, para en un momento dado impugnar su constitucionalidad o inconstitucionalidad es otra situación, es otra situación que tiene la libertad y la posibilidad de hacerlo en su legítimo derecho de defensa, pero esto no quiere decir que tenga necesariamente que establecerse un catálogo específico de conductas en las cuales deba de determinarse por qué procede o no una sanción, y repito, es la técnica legislativa que normalmente se utiliza en la materia administrativa, porque sería muy difícil establecer la tipicidad de otra manera.

Por estas razones, yo me inclino por dar mi voto a favor del proyecto del señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me voy a permitir participar en este momento, antes de darle la voz al ministro Cossío, quien la ha pedido nuevamente.

Yo me he convencido de la inconstitucionalidad de este precepto, llegué con idea favorable al proyecto, tengo dictamen a favor del proyecto, y a estas alturas de la discusión mi convencimiento es de inconstitucionalidad.

Me explico. Dentro del desarrollo del derecho administrativo sancionador, y por lo que han dicho las señoras y señores ministros, distingo tres categorías de incumplimiento a la ley.

La primera, la violación a la ley, que es la auténtica infracción administrativa. Ir en contra de lo preceptuado por la Ley. Nos dio un ejemplo el señor ministro Azuela. Si la Ley prohíbe que las sociedades o asociaciones mutualistas lucren con su funcionamiento, y la autoridad descubre que una está haciéndolo. Aquí hay claramente una infracción, va en contra de la finalidad específica de la ley. Y aquí es pertinente también la aclaración de que la posibilidad de sanciones no se circunscribe a asociaciones mutualistas ni a sus asociados, un requisito para ejercer esta actividad de mutualismo es, constituirse en asociación civil y obtener la autorización correspondiente; si existiera una agrupación de facto realizando actividades mutualistas y es descubierta por la autoridad, van a ser o pueden ser sancionados por violación a la ley. Esto no se advierte con facilidad del artículo 38.

Pero entonces, la primera categoría, la auténtica infracción administrativa es la violación de la ley, actuar en contra de lo que el Legislador ha querido.

La segunda categoría es: Incumplimiento de obligaciones. Aquí casi todos, las señoras y los señores ministros se han referido a incumplimiento de obligaciones, como una categoría clara de infracción administrativa. Yo no la comparto, creo que el incumplimiento de obligaciones legales, a veces es infracción, pero

en otras muchas ocasiones requiere tolerancia que está graduada por el propio Legislador. Aquí no lo está, y pongo un ejemplo contenido en la propia ley. Artículo 4º. “Las sociedades mutualistas que regula esta Ley, funcionarán de manera que las actividades que practiquen no produzcan lucro o utilidad para la sociedad ni para sus socios -atención- debiendo cobrar solamente lo indispensable para cubrir los gastos generales que ocasione su gestión y para constituir las reservas necesarias a fin de cumplir compromisos derivados de su función, así como constituir los fondos de organización y de reserva que establece la ley”.

¿Qué pasa si una asociación mutualista cobra un peso más allá de la cantidad indispensable para cubrir estos gastos? Está incumpliendo una obligación. Ha incurrido aquí en términos del artículo 38 en una infracción. Digo que no siempre las legislaciones catalogan como infracción al incumplimiento de una obligación, hay ocasiones en que establecen tolerancias específicas, por ejemplo, una equivocación que se tiene al rendir la declaración sobre el Impuesto sobre la Renta, se puede subsanar con una complementaria, mientras no se haya descubierto la infracción y esta corrección es aceptada y no hubo infracción; en este caso, por ejemplo en otras leyes dicen: si lo cobrado excede el 10% se tipifica la infracción; si no excede, aquí no hay ninguna tolerancia prevista en la Ley y está por otro lado el 38 de que cualquier incumplimiento puede...debe ser -porque dice “deberá” ser sancionado con multa-, pero este es el caso todavía de incumplimiento de obligaciones, y un tercer caso es el incumplimiento de cargas, el incumplimiento de cargas es simple inobservancia de la ley y da lugar a consecuencias jurídicas, pero no es violación de la ley ni es tampoco incumplimiento de obligaciones; en consecuencia, el incumplimiento de cargas no debe ser sancionado. ¿Qué pasa con el artículo 5º para organizarse y funcionar como sociedades mutualistas, deberá cumplirse con lo siguiente: presentar una solicitud de autorización, a

la que deberá acompañarse: proyecto de escritura constitutiva, acuerdo de la Asamblea Constitutiva, una serie de requisitos que se deben acompañar a la solicitud, me faltó uno, ya no cumplí con la ley, pero no la he violado, no tengo obligación de presentar ninguna solicitud, esto produce solamente una consecuencia jurídica, mi solicitud incompleta me van a decir, mientras no la completes, no le doy curso o la desecho porque te faltó esto. Y ahora voy a la lectura del artículo 38 en comento, que tiene para mí, el gran problema de que no distingue la violación de la ley del incumplimiento de obligaciones o incumplimiento de cargas, sanciona todo, dice: las multas impuestas por incumplimiento a las disposiciones de esta Ley, varios señores ministros hablaron de obligaciones y la infracción formal es simplemente por incumplimiento de la ley, abajo se dice que al momento de cometerse la infracción y se habla de sanción, o sea que a todo incumplimiento a las disposiciones de esta Ley, el artículo 38 lo cataloga de infracción y la multa que de ahí deriva, la llama expresamente sanción.

Comparto la opinión del señor ministro Cossío en que no está nada fácil encontrar aquí un catálogo de obligaciones a cargo de las asociaciones mutualistas y a cargo de los mutualizados o asociados, hay muchos preceptos que son simplemente conceptuales, dan definiciones y yo estuve —porque es muy breve la Ley afortunadamente— haciendo un intento de encontrar obligaciones, desde luego la del 4º no lucrar, pero no solo no lucrar sino no cobrar ni un centavo más allá de lo indispensable para recaudar los fines específicos que aquí se señalan.

Teóricamente el proyecto está bien construido, es el contexto de la Ley, el que me lleva a esta conclusión diferenciada, porque el parangón que hemos hecho entre los principios esenciales del derecho penal y su prudente traslado a la materia de infracciones

administrativas, pues éste es un ejercicio exclusivo y propio de los jueces, somos nosotros quienes debemos hacer esta prudente aplicación de los principios del derecho penal, a las infracciones administrativas, pero yo no encuentro prudente de mi parte, trasladar aquí principios de derecho penal, cuando el artículo 38 tiene esta confusión, entre violación a la ley, incumplimiento de obligaciones e inobservancia de cargas; por estas razones creo..., no desconozco los precedentes, -repito-, yo originalmente venía con posición favorable al proyecto, pero con estas consideraciones votaré por la inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Había pedido la palabra el ministro Cossío, presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Ah, perdón!, sí tenía la palabra en turno el ministro Cossío

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Yo creo que con esta intervención de usted se pone muy claro un problema, y es efectivamente el de qué grado de cercanía le vamos a dar a estas tesis de derecho penal y administrativo. Yo la tesis que como la leo, está transcrita en el proyecto del señor ministro Silva Meza, en las páginas 19 y 20, y por lo demás, yo no lo había dicho, pero también creo que es un esfuerzo muy importante de ordenación. Dice: "Que mientras sucede, -leo para no estar fraseando- dice: desde luego el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador, apoyado en el derecho público estatal y asimiladas a algunas de las garantías del derecho penal, irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado; sin embargo, en tanto esto sucede es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal"; a mí esta tesis de verdad

que gustó mucho, ¿por qué? Porque entiende o entendimos, –esto ya es en el 2006–, que no es fácil que ante la ausencia de conceptos constitucionales o generar así de nuevo todo un sistema en materia administrativa o hacer una traslación inmediata, así no dice, lo vamos ir construyendo y mientras tanto, podríamos ir utilizando.

Ahora bien, yo creo que en esta cuestión de traslación prudente y encontrando la propia jurisprudencia que ambos temas son manifestaciones punitivas del Estado, –como lo había dicho el ministro Gudiño–, y aquí en ser manifestaciones punitivas del Estado, hay un elemento de la mayor importancia, y de la mayor cercanía con independencia por supuesto de que son sanciones de distinto tipo, pero a final de cuentas, lo que estamos como Suprema Corte haciendo controles de constitucionalidad, es regulando las posibilidades punitivas del Estado. A mí me parece que un elemento de la mayor importancia, es si determinar si se quiere por vía de la traslación del derecho penal o si se quiere por vía de construcción propia del derecho administrativo sancionador, los supuestos a partir de los cuales voy a ser sancionado; esto sí me parece que sería una cuestión; a mí me parece, que por cualquiera de los dos caminos tendríamos que determinarla.

Ahora, el tema de las multas no es un asunto menor, el artículo 21 le dedica nada menos que tres párrafos, –cosa que es muy extraña en cualquier Constitución–, a este tema y la razón si la recordamos está muy claramente expuesta por "Carranza", en el informe preliminar al proyecto; cuando decía "Carranza", –yo creo que con razón–, dice: "A veces, se ha encajado más la autoridad a través de las sanciones administrativas que de los asuntos penales, dice, entonces no es una cuestión menor, ni es una cuestión baladí, o como lo haya mencionado Venustiano Carranza en su momento". Y eso es lo que determina que nosotros en este país le hayamos dado tres párrafos en el 21 al tema de las multas de forma tal o de las

sanciones de saber, cuál es esta característica de multas, sanciones administrativas, etcétera; sí es un tema, me parece, de la mayor relevancia que no podemos despachar.

En segundo lugar, quisiera mencionar un asunto que se dijo aquí, y es que cuando establecimos un criterio sobre el artículo 171 de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, lo hicimos en materia de amparo en revisión, amparos directo en revisión, de forma tal, que ahí sí lo que estuvimos analizando era la forma en que se habían dado estos actos concretos de aplicación de las sanciones y en esa forma en que se dieron los actos concretos establecimos la validez de los preceptos con toda la técnica del amparo directo, en revisión, –que por cierto el día de ayer la estuvimos discutiendo–; lo mismo hizo la Segunda Sala, esto está en las páginas 23, 24 y 25 del proyecto; entonces, una cosa es acercarse a los preceptos conforme a ese acto y otra cosa distinta es hacerlo como lo estamos haciendo ahora en la condición de abstracción; yo creo que aquí lo que se nos está preguntando es la condición de abstracción es diferente, es: satisface o no satisface ciertos requisitos mínimos, el artículo 38, para que los gobernados encuentren, o se viole su situación particular.

Decía el ministro Valls algo importante, decía: “estamos yéndonos hacia las condiciones fácticas”, en su última intervención; yo creo que no, yo creo que lo que estamos haciendo es justamente ver cuál es el potencial que puede generar la autoridad con estos actos de aplicación, justamente la técnica, me parece que estamos siguiendo es decir: yo no sé lo que vaya a hacer la autoridad, yo no sé si funde y motive, yo no sé si las sociedades mutualistas son buenas, si son malas, no sé, yo lo que quiero saber es si el artículo 38 con todas las carencias que tiene y las contradicciones que acaba de apuntar el ministro presidente, es un artículo que satisface ese estándar constitucional, o que de otra manera puede generar una condición potencial. Cuando se analizó metrología y

normalización que está en la página veintiséis, el artículo 112, ahí justamente dijimos que el citado precepto viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues si bien establece diversas sanciones que pueden imponerse. Sin embargo, omite establecer los parámetros necesarios, etcétera.

Entonces, creo que en esta cuestión jurisprudencial, sí hay algunos matices y hay algunas cosas que debemos adecuar.

Ahora, yo creo que la pregunta es ésta que hacía el ministro presidente al final, en el sentido de decir: ¿Realmente de la lectura de la Ley, uno puede distinguir las distintas modalidades que adoptan normalmente las normas jurídicas, son definiciones, obligaciones, facultades, cargas, permisiones, es decir, realmente uno de la lectura de la Ley puede identificar distintas modalidades regulatorias, y, en ese sentido, determinar que el ciudadano con la pura lectura del artículo, de la Ley, tiene claro cuáles son las conductas que lo pueden llevar a la imposición de una sanción?

Dice la señora ministra Luna Ramos algo importante también, y me pareció, la técnica general de los reglamentos suele ser ésta, sí probablemente, pero también me parece, que nosotros mismos hemos estado construyendo justamente un derecho administrativo sancionador, para decirle a la autoridad administrativa, qué cosas puede hacer y qué cosas no puede hacer, a la mejor lo que ha estado mal es la técnica legislativa, -al menos si fuera ese el caso, que yo le creo completamente a la señora ministra- qué es lo que se ha estado haciendo mal durante años en el sentido de generar una forma de sancionar conductas que hoy a la luz de una nueva evolución, de un traslado de los principios, de una construcción autónoma, pues puede resultar inconstitucional en el sentido de que no establece una condición precisa para las infracciones.

Se mencionó hace un rato, corredores públicos, se mencionó notarios, por el ministro Franco, se mencionaron otro tipo de agentes para quedarme solo en este segmento de la población, que reciben una autorización expresa, de verdad cuando los corredores públicos, los notarios o cualquier otra persona encuentre un artículo que dice: La violación a todo lo anterior, produce, la violación a cualquier obligación de esta Ley, es el supuesto de una sanción; ¿de verdad nos queda tan claro esa remisión? O aunque sea difícil, aunque sea compleja, justamente la garantía que sea por construcción autónoma de derecho administrativo sancionador, o todavía como traslado del derecho penal en sus principios básicos, sí nos debiera decir cuáles son esos supuestos, que claramente dejaron de tener sólo el carácter de una obligación, para tener el carácter de un acto ilícito que nos puede reportar una conducta.

Yo en este sentido he escuchado de verdad con mucha atención y me parece un problema muy importante, pero sigo convencido de que este precepto es inconstitucional por la razón fundamental de no precisar las conductas que los gobernados pueden o deben omitir para hacerse acreedores o no a sanciones.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. Bueno, primero que nada me voy a separar de la interpretación que hizo el señor ministro Gudiño de lo que yo dije, y no voy a regresar a ello, nada más me separo, porque no fue lo que yo dije en mi opinión, si no me expresé bien, lo lamento mucho. Pero me parece que el punto fundamental es el que se acaba de tocar, y efectivamente el tema aquí es de estándares constitucionales, yo creo que aquí ha habido dos posiciones muy

claras, quienes pensamos que efectivamente algunos principios del derecho penal, pueden ser aplicados, pero tiene que hacerse conforme a la naturaleza y a las características del caso específico y de la regulación que tenemos enfrente.

A mí me parece que el artículo 38, como lo ha señalado el ministro presidente y el ministro Cossío, debe verse en su racionalidad integral y derivar de ahí, si realmente deriva una invalidez constitucional. Se ha dicho que es inválido porque no señala las causas específicas; sin embargo, y efectivamente el presidente con su gran acuciosidad en la esquematización del problema señaló que aquí no se habla de obligaciones. Efectivamente, el artículo habla de infracciones a la ley, cualquier tipo de infracción y a mí lo que me parece que deberíamos tomar en cuenta ya en este aspecto es, cómo se impone la sanción. Primero, y esto no ha sido por nadie cuestionado, si la sanción es razonable. En segundo lugar, y eso nadie lo cuestiona. En segundo lugar, cómo se impone la sanción. A mí me parecería que tendría validez el argumento, si no existiera el segundo párrafo del artículo 38, pero el segundo párrafo dice, y creo que está mal construido gramaticalmente. Yo lo hubiera construido para imponer la sanción que corresponda, dice: “al imponer la sanción”, lo cual da, quizás la interpretación de qué es coetáneo; sin embargo, la redacción del párrafo quiere decir que es previo, dice: “al imponer” y yo lo leería así: “para imponer la sanción que corresponda, la Secretaría siempre deberá oír previamente al interesado y tomará en cuenta las condiciones e intención del infractor, la importancia de la infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta ley”. Consecuentemente, a mí me parece que se salva la muy importante objeción del presidente con este párrafo. Por qué, porque la infracción será juzgada en sus términos, se le dará oportunidad al infractor de que exprese lo que corresponda, tendrá que tomar en cuenta condiciones e intenciones del infractor, y la importancia de la infracción”. Y esto, con todo respeto creo que le da plena validez al

artículo para la imposición de la sanción. Si la autoridad en cualquier supuesto, no lleva a una justa proporción la imposición de la sanción dentro de los márgenes previstos...a la infracción real cometida, esa sociedad o ese mutualista tendrá el derecho de impugnarlo. Y me parece que aquí es donde nace la función de control constitucional. Eventualmente, si eso llega a los tribunales constitucionales, los tribunales constitucionales tendrán que juzgar la proporcionalidad en la imposición ya concreta de la sanción.

Yo sigo y sigo pensando que no podemos establecer criterios y estándares absolutos porque enfrentamos situaciones, desde el punto de vista constitucional, diferentes. Y por esas razones, yo me sigo manteniendo con el proyecto que presentó el ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Están anotados los señores ministros Silva Meza y Mariano Azuela, pero son las doce, la una, perdón.

Les propongo que vayamos a nuestro receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Tiene la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Pero señor, si no hubiera inconveniente preferiría intervenir hasta el final, escuchar a todos los señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien señor; entonces tiene la palabra el señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En forma muy breve, desde mi punto de vista una afirmación de la ministra Luna Ramos, cuando precisamente hace referencia a esa forma de legislar en esta materia administrativa, y luego la intervención del ministro Franco en cuanto al énfasis que puso en el segundo párrafo del artículo 38; viene a redondearse con las intervenciones que se han dado en contra del proyecto, para mí; ¿por qué?, pues porque precisamente han puesto de manifiesto, es muy difícil el poder establecer ese catálogo que se quisiera de decir: tres maneras diferentes, sólo los que son violación de la ley en esta forma; ¿por qué?, porque eso depende mucho de las circunstancias, y eso es lo que precisamente está en los distintos párrafos del 38, el que se trate de una violación a la ley porque el texto es violaciones a las disposiciones de la ley; bueno, si en un momento dado se incurre en una conducta que se piensa que no es propiamente violación a la ley, pues ya no va a plantear en el momento en que se dé esa situación: primero, a través de la garantía de audiencia, que en este caso como lo dijo el ministro Franco, no solamente tiene por objeto que yo me defienda, sino que yo señale: tú estás considerando esto que no queda en el 38, y eso va evitar que se incurra en una situación que de acuerdo con estas interpretaciones no debiera estar ahí; ahora, a esto preverlo por anticipado, para mí en materia administrativa no es nada fácil, ¿por qué?, porque depende mucho de las circunstancias que se van a dar, del efecto que van a tener las conductas, puede ser que ante determinadas circunstancias una conducta tenga efectos graves para la sociedad mutualista que no los tendría en otra; y entonces todo esto no puede establecerse claramente en la Ley.

Yo creo que es un poco lo que pasa en materia tributaria, que en materia tributaria algunos consideran que nunca puede haber leyes constitucionales, ¿por qué?, pues porque o violan el principio de proporcionalidad o violan el principio de equidad, ¿por qué?, pues

porque si en un momento determinado prevén todo al detalle y con todo cuidado, entonces dicen: está violando el principio de proporcionalidad porque está presuponiendo la ley, que la capacidad contributiva que voy a tener yo en el futuro es ésta; violan el principio de equidad porque si dejan las situaciones muy abiertas, bueno pues entonces vas a beneficiar a unos y perjudicar a otros; entonces yo creo que aquí es una forma muy atinada en materia administrativa de establecer ciertos renglones básicos y luego dejar esto con una serie de candados para evitar la arbitrariedad y dar oportunidad al gobernado que pueda defenderse, incluso antes de que se emita la decisión que pudiera imponerle una sanción, y eso lo cuida el artículo 38, y por lo mismo pues yo me reafirmo en mi posición favorable al proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Finalmente y también con brevedad, nada más para destacar algunas consideraciones; desde luego los señores ministros que se han pronunciado a favor del proyecto lo han hecho con una gran claridad, con una gran pulcritud, no tendría yo nada que agregar, sobre todo estando de acuerdo con el proyecto en la propuesta que estoy manifestando, pero sí quisiera yo destacar lo siguiente: No hemos o tratamos de no perder en la confección de este proyecto nunca de vista que estábamos frente a una acción de inconstitucionalidad, en tanto que sí, cierto es de que los precedentes que existían eran, la mayoría de ellos en relación con amparos directos en revisión; no obstante los criterios, pensábamos nosotros eran totalmente aplicables en el parámetro de garantías de legalidad, tratándose de esa elaboración, esa construcción que venimos haciendo del derecho administrativo sancionador, donde si bien hemos dicho que en algunas cosas sí podemos tomar los

parámetros del derecho penal sancionador, pues cuando sean trasladados al derecho administrativo

Deben hacerse en forma prudente dice la tesis, en forma prudente y en lo aplicable, en tanto que no podemos desnaturalizar la materia propia, precisamente respecto de la cual se están estableciendo esas infracciones en tanto consecuencias de violaciones a la Ley, incumplimiento de la Ley, desatención de obligaciones, de hacer, dejar de hacer, de tolerar, inclusive que se presentan en el derecho administrativo con mucha frecuencia. Sin embargo, para efectos de estándares de revisión constitucional, creo, y aquí se han abordado dos de manera fundamental. Uno, en relación precisamente con el potencial de actuación arbitraria de la autoridad que desde nuestro punto de vista es el estándar de revisión constitucional fundamental en este caso de las infracciones, sin, -desde luego perder de vista ni dejarlo de asociar con el tema del principio o la garantía de legalidad también en esta materia-, desde luego, sin embargo, no podemos desconocer que la tendencia que se ha seguido en esta interpretación jurisprudencial, y las decisiones de este Alto Tribunal, ha sido precisamente el de la flexibilización definitiva del principio de legalidad en materia de infracciones administrativas, habida cuenta la naturaleza precisamente de ellas y de las disposiciones legales o normativas que les dan origen. Aquí ya se ha hablado de que son de una alta especialidad, de un alto grado de especificidad en la descripción de sus regulaciones, y en este caso concreto, en el artículo 38, se establecen parámetros que acotan ese potencial de actuación arbitraria de la autoridad, en tanto que en esta misma disposición se establece la seguridad jurídica, se establece la garantía de audiencia, se establece la garantía de legalidad con esa flexibilización que se ha dado en la materia administrativa, en tanto que, sí, se hace referencia a cierta discrecionalidad de la autoridad en aplicarse las sanciones, pero fijando claramente los parámetros para su aplicación, en una interpretación que no puede hacerse de otra manera, más que armónica y sistemática de todos los

preceptos de esta Ley, lo cual desde nuestro punto de vista nos ha llevado precisamente a hacer esta propuesta, y por las razones que vamos, que he escuchado en contra, pues que en alguna manera se están separando de los criterios elaborados en la Sala, en relación con los temas directos, -desde mi perspectiva-, no, tampoco me convencen para hacer referencia, o alguna variación en ellos en el proyecto. Yo lo sostengo señor presidente en la forma y términos, en las cuales ha sido presentado a su altísima consideración. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que está suficientemente discutido el proyecto, sírvase tomar votación nominal.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra y por la inconstitucionalidad del artículo 38 de la Ley impugnada.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra y por la inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Mi voto es a favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual, a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: En contra del proyecto, por la constitucionalidad de la norma.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, me permito informarle que existe mayoría de seis votos a favor del proyecto por la constitucionalidad del artículo impugnado, y tres votos en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Parece que por error dije constitucionalidad, no, yo estoy por la inconstitucionalidad, y está bien el cómputo de seis votos.

EN CONSECUENCIA, POR ESTA VOTACIÓN MAYORITARIA DE SEIS, DECLARO RESUELTA ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, para reservarme el derecho a formular voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: También para reservarme el derecho a formular voto particular, bueno más bien para pedir al señor ministro Cossío, si me permite sumarme al voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A bueno, si va a redactar el señor ministro Cossío, yo también me sumaré a ese voto. Tome nota señor secretario y dé cuenta con el siguiente asunto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor ministro.

Se somete a su consideración la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
12/2009 PROMOVIDA POR EL
PROCURADOR GENERAL DE REPÚBLICA
EN CONTRA DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA Y DEL JEFE DE GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL,
ESPECÍFICAMENTE POR LO QUE SE
REFIERE AL ARTÍCULO 590, PÁRRAFO
PRIMERO DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL
DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA
GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29
DE DICIEMBRE DE 2008.**

Bajo la ponencia del señor ministro Azuela Güitrón.

El proyecto propone en sus puntos resolutivos.

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, Y**

**SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 590
DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL
EXCLUSIVAMENTE EN SU PÁRRAFO PRIMERO.**

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En primer lugar con una aclaración en tanto que al darse cuenta con el asunto se dijo que se impugnaba el párrafo primero del artículo 590, en realidad se está impugnando íntegramente el 590, como se puede observar en la página uno del proyecto en que entrecomillado se señala como “acto impugnado el artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal” Por eso es que en el proyecto al analizarse este precepto

se llega a la conclusión de que es inconstitucional el primer párrafo , pero no el segundo, bueno en esto está implícitamente el tema que se está abordando. Primero se da esa situación que de algún modo es original en que puede plantear la acción de inconstitucionalidad el Procurador General de la República, es probablemente una de las atribuciones más importantes que tiene esta dependencia del Ejecutivo Federal, en tanto que contribuye a velar por la constitucionalidad de todo el orden jurídico nacional, puede él acudir a la Suprema Corte de Justicia, señalando que alguna ley está vulnerando algún precepto constitucional y en este asunto que pues para quienes integramos este Cuerpo Colegiado, me parece que es sumamente repetitivo, es el que se refiere a las multas fijas, este tema deriva pues prácticamente de lo que el Pleno ha considerado como de sentido común, puede incurrirse en una misma conducta infractora que puede sancionarse con una multa y; sin embargo, darse modalidades por la forma como se ha actuado, si hay reincidencia, en fin tuvo una serie de situaciones que hacen lógico que aun ante una misma conducta siempre exista la posibilidad de graduación, puede ser que sea muy práctico el poner multas fijas, puede ser que en algunos casos sea difícil llegar a encontrar modalidades, hay veces que por ejemplo se trata de multas en materia de tránsito y como que ahí a veces cuando se dice: al que se estacione en lugar prohibido se le impondrá una multa de tanto, como que dice uno bueno y que diferencias podría darse para motivar una multa diferente, y sin embargo, pues el Pleno en los asuntos que ha examinado llega a señalar que sí es posible, simple y sencillamente el caso de reincidencia que no es lo mismo cuando una persona esto lo hace constantemente a que un día pues porque no tenía otro remedio por situaciones a las que se enfrentó tuvo que estacionarse en lugar prohibido en ese momento, entonces ya esto motivaría que hubiera la posibilidad de graduarlo en un máximo o en un mínimo.

En el presente asunto daré lectura al artículo 590 y después la derivación será muy sencilla, el artículo dice: “por no cumplir los requerimientos a que se refiere la fracción II del artículo 110 de este Código, se aplicará una sanción de trescientos tres pesos por cada requerimiento, esto el proyecto señala lo que es prácticamente de perogrullo, es una multa fija, trescientos treinta pesos por cada requerimiento y también resulta igualmente claro para la ponencia, que el segundo párrafo sí establece mínimo y máximo, cuando el monto de la contribución que debió declararse, sea inferior a la cantidad señalada en el párrafo anterior, el monto máximo de la multa que se imponga será hasta el equivalente a tal cantidad, luego puede ser desde un peso, está el mínimo y el máximo, aquí se da la situación de que al remitir el segundo párrafo al primero, en el segundo no se señala cuál es el máximo que son trescientos tres pesos y entonces el proyecto indica: “Debe entenderse que el reconocimiento de validez del segundo párrafo es sobre la base de que el equivalente a tal cantidad es el equivalente a trescientos tres pesos. Pienso pues que no hay mayor sabiduría jurídica en este proyecto, sino simplemente la aplicación de todos los precedentes que se han establecido sobre este tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a la consideración del Pleno este proyecto.

Si nadie está en contra... Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo no estoy en contra señor presidente, creo que en materia fiscal se ha establecido correctamente esta línea general; simplemente votaré con el proyecto y me separo de los criterios que están señalados en el proyecto, en las jurisprudencias, porque no las comparto en parte, y ha sido mi posición reiterada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, yo también estoy, en lo general, de acuerdo con el proyecto, salvo la postura que adopta la consulta en cuanto afirma que el segundo párrafo del artículo impugnado sí establece un mínimo y un máximo para la multa respectiva, por lo siguiente:

El proyecto del señor ministro Azuela, en relación con el párrafo aludido, el segundo, establece, –abro comillas–: “En el segundo párrafo del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, se establece que cuando el monto de la contribución que debió declararse sea inferior a la cantidad señalada en su párrafo primero, el monto máximo de la multa que se imponga será hasta el equivalente a tal cantidad. Esto es, la multa prevista en esa porción normativa establece –dice el proyecto– un mínimo y un máximo, partiendo de la cantidad que expresamente se consigna en el párrafo primero.” Hasta ahí las comillas.

Como podemos observar, el proyecto parte de la premisa de que como el segundo párrafo permite reducir el monto de la multa, ya estamos en presencia de un mínimo y de un máximo, y como consecuencia, no se actualiza la violación constitucional.

Yo considero que este segundo párrafo, al permitir ajustar la multa, lo hace con otra intención, lo hace con la intención de que su monto nunca sea superior al que efectivamente debió declararse, y no porque su modificación implique una individualización per se de la multa; esto es, de acuerdo con lo que ha decidido este Máximo Tribunal, para que una multa no sea inconstitucional es necesario que la autoridad se encuentre facultada en la ley para determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia –en su caso–, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o la levedad del hecho infractor para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

De aquí, para mí, es evidente que la regla contenida en el segundo párrafo del artículo en cita no tiene como objeto individualizar la multa, ya que su ajuste no se lleva a cabo en función de la gravedad de la infracción, ni de la capacidad económica del infractor, ni mucho menos de su reincidencia, simplemente pretende evitar que el monto de la infracción rebase al de la contribución omitida, por ello, considero que el proyecto no debe sustentar la constitucionalidad del segundo párrafo del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, partiendo del supuesto que establece un monto mínimo y uno máximo, sino en todo caso, porque tal regla de reducción o ajuste, como lo he mencionado, evita que el monto de la multa impuesta sea superior al de la contribución que debió declararse. Solamente esa precisión señor presidente, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Dos consideraciones: Una, la ministra Luna Ramos, muy gentilmente me hace una sugerencia, que acepto, en cuanto a eliminar las tesis que se señalan en las fojas 50 y 51 , sobre la base de que no aportan nada ni son aplicables en realidad, con rigor, y desde luego las suprimo.

No cabe duda que es ingenioso el argumento del ministro Valls, y yo aceptaría que esa fue la intención, pero lo cierto es que en la práctica, pues esto propicia que se pueda imponer una multa inferior a los trescientos tres pesos; no sería difícil, por ejemplo, que lo que hiciera la autoridad es que pusiera la multa equivalente al monto de la contribución inferior a trescientos tres pesos; entonces si es veinte pesos, pues una multa de veinte pesos, porque cómo opera esta situación, pues opera precisamente como un mínimo y un máximo, no está diciendo: entonces, se les impondrá una multa fija de trescientos tres pesos o se estará al párrafo anterior, no, sino

precisamente está contemplando bueno, y si es de menos de trescientos tres; pues entonces, el tope es trescientos tres, ¡pero el tope! luego está admitiendo que se puede imponer una multa inferior al tope, lo cual además me parece a mí muy realista, porque pues evidentemente hablando de estas cantidades, estamos ante situaciones previsiblemente de personas en que esas cantidades son importantes, y entonces, si tiene que cubrirse cincuenta pesos pues no será difícil que digan pues te ponemos diez pesos de multa; entonces, da el margen a la autoridad. Ahora, que la intención no diría yo perversa, pero la intención de la autoridad fuera más bien sobre la idea de que no hubiera ese margen, pues a lo mejor sí es así, pero yo al contrario, yo pienso que la autoridad quizás no lo quiso decir bien, pero finalmente estableció la posibilidad de que la multa fuera menor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún otro comentario?

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

En el proyecto del ministro Azuela, yo estoy de acuerdo con el proyecto, la única duda que tengo es la siguiente:

En el segundo punto resolutivo se declara la invalidez del artículo 590 en su primer párrafo, pero el segundo párrafo está vinculado al anterior; entonces, me parece que habría que hacerlo por el precepto completo señor, esa sería mi sugerencia.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sí, un tercer resolutivo que diga: y se reconoce la validez del segundo párrafo con la advertencia de que deberá estarse a la cantidad de trescientos tres pesos a la que implícitamente se está refiriendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con eso está...

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Es que eso es una posibilidad, pero si estamos invalidando el párrafo anterior, me parece que por vía de consecuencia esa podría ser otra posibilidad, se invalida el segundo, porque el segundo al remitir a la cantidad inicial, me parece que son estos criterios que hemos establecido de la relación, porque si yo en el segundo párrafo me pregunto cuál es la cantidad mínima, pues esa está prevista en el primero los trescientos tres pesos; entonces, realmente queda una norma absolutamente inoperante porque el párrafo anterior ha sido anulado, es otra posibilidad que le...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sigue la ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Yo nada más mencionar que estoy de acuerdo con el proyecto, pero en algunos asuntos de multa fija me he apartado del criterio sostenido por este Pleno y por esta razón hago la reserva correspondiente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien.

Señor ministro Gudiño

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, tratando de conciliar la posición del ministro Valls con el ministro Azuela, no se podría lograr a través de una interpretación conforme tal como lo acaba de expresar el ministro Azuela, en esos términos y que haría la interpretación conforme y ya crearía un criterio obligatorio para la autoridad de interpretarlo en esos términos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No tengo inconveniente, yo creo que la lectura del párrafo es lo suficientemente clara, pero

añadiré un párrafo en que se diga: “y además la interpretación conforme con todos los criterios que ha sustentado la Corte en este sentido, pues llevan a estimar que aquí sí se establece un máximo y un mínimo”. Ahora, en cuanto a la posición del señor ministro Cossío de que también invalidar este párrafo, pues yo no lo veo lógico, porque no se invalida el primero porque sean trescientos tres pesos, sino se invalida porque esos trescientos tres pesos son fijos, la variación está que en el segundo párrafo, esos trescientos tres pesos son el tope máximo, no se dice trescientos tres pesos, porque el precepto está redactado sobre la base de que es válido el primer párrafo, pero sí se está diciendo que son trescientos tres pesos, porque está refiriéndose a esa cantidad; entonces, pienso que pues esto de alguna manera sí se estudia y se explica suficientemente. Por ello yo sí pondría un resolutivo: se reconoce la validez del artículo 590 en su segundo párrafo, en los términos precisados en la parte final del considerando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Nada más esta cuestión señor presidente.

Entiendo el argumento que no es por la cantidad de los trescientos tres pesos, pero el asunto es éste, cómo queda una ley si ya le quitamos el primer párrafo, no, no va a tener un párrafo como usamos la expresión metafórica, se expulsa del ordenamiento; entonces, yo simplemente leería el artículo con el segundo párrafo, el párrafo de los trescientos tres pesos del artículo anterior, o del párrafo anterior, ¿cuál párrafo anterior? Si ya no tenemos párrafo, es por vía de consecuencia, no es una inconstitucionalidad directa, simplemente aplicando la fracción IV del 41, me parece que como lo hemos hecho en otros casos, la inoperancia jurídica del segundo párrafo se da, porque hemos desaparecido el primer párrafo en ese sentido y creo que así es como se da una interpretación integral en este sentido señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: A lo mejor si dijera tal párrafo, yo lo aceptaría, pero dice: "A tal cantidad", entonces está hablando de una cantidad que no podemos desconocer cuál es, aunque invalidemos el primer párrafo, tal cantidad son trescientos tres pesos, yo creo que sería terrible que no admitiéramos que puede uno traducir lo que es tal cantidad ¿qué fue lo que quiso el Legislador? Pudo haber sido a trescientos tres pesos lo pudo decir el Legislador y en lugar de poner tal cantidad, pues podía haber puesto trescientos tres, ahora que no lo puso, bueno, no lo puso pero evidentemente entendemos que esa era la cantidad, pero en fin, que la votación sea la que decida.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente, nada más quisiera leer cómo quedaría realmente el segundo párrafo, que creo que nos daría un poco de más explicación, dice el segundo párrafo: "Cuando el monto de la contribución que debió declararse sea inferior a la cantidad señalada en el párrafo anterior, el monto máximo de la multa que se imponga será hasta el equivalente de tal cantidad". Si el párrafo anterior ya quedó prácticamente expulsado, entonces ya no hay el referente, creo que es a lo que se refería el ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se pierde el referente al declararlo inconstitucional y expulsarlo del orden jurídico.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, yo veo que ahora vienen muy literalistas, cómo no vamos a entender que el precepto no se está declarando inconstitucional por esta cantidad, sino porque esa cantidad es una multa fija, decir el sentido de la declaración de inconstitucionalidad, es que se trata de una multa fija, lo otro son los referentes, decir, si la consecuencia fuera que

incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad del segundo párrafo, pues yo lo entendería, pero aquí es simplemente en cuanto a darle el sentido a ese segundo párrafo.

El hablar de trescientos tres pesos no lo hace inconstitucional, lo que lo hace inconstitucional es que es multa fija ahí, y en cambio el segundo párrafo pues indiscutiblemente está refiriéndose a trescientos tres pesos como un tope máximo.

Pero, pues repito, lo que el Pleno decida.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo lo veo de esta manera, al decir, el segundo párrafo: Se estará a la cantidad, expresada en el párrafo anterior, implícitamente la está reproduciendo, entonces yo creo que no puede declararse la inconstitucionalidad, si dijera: "en los términos del párrafo anterior", pero está diciendo, la cantidad a que se refiere, si hubiera reproducido la cantidad, si hubiera dicho trescientos tres pesos, no sería inconstitucional, pero como remite, reenvía, bueno, pues es una forma de señalar que es la misma cantidad, como que esa cantidad va a entenderse por puesta en el primer párrafo y la misma cantidad puesta en el segundo párrafo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es decir, la interpretación conforme, llevaría a leer el segundo párrafo así: "Cuando el monto de la contribución que deberá declararse, sea inferior a trescientos tres pesos, el monto máximo de la multa que se imponga, será hasta el equivalente".

Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A mí me parece que efectivamente debería declararse la invalidez del segundo párrafo, por la disposición expresa de la Ley Reglamentaria del 105, que dice, refiriéndose a las sentencias: "Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, --que es el caso--, sus

efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada".

Me parece que ese segundo párrafo, evidentemente depende del primero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor ministro.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Última intervención, es que la validez no depende de eso, la validez depende de la razón de inconstitucionalidad que llevó a ello; entonces, no es la razón de inconstitucionalidad de la norma, la cantidad trescientos tres pesos, sino que se trata de una multa fija; entonces, precisamente ocurre lo contrario, la razón de la validez no es la que se refleja en el segundo párrafo; si hubiera otra multa fija en el segundo párrafo, pues indudablemente.

En cambio aquí lo que ocurre, es que en el segundo párrafo hay la validez; pero en fin, son problemas de detalle.

Yo creo que aquí, pues simplemente se está salvaguardando una situación de Derecho, porque pues tan práctico será declarar la invalidez, como no; pero, pues a mí sí me repugnaría el que se llegara a una interpretación de este tipo, a menos que, pues ya vaya a ser un nuevo criterio del Pleno que debemos estar a la letra estricta de la ley; y entonces, pues sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, yo creo que está suficientemente discutido.

Tome intención de voto; y mi exhortación a los señores ministros es que se refieran al 590.

Si les parece bien votamos primero el párrafo primero; la constitucionalidad o inconstitucionalidad.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Unanimidad, presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Aquí habría unanimidad?, consulto en votación económica. Del párrafo primero, señor secretario.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor ministro presidente, me permito informarle que existe unanimidad por la invalidez del artículo 590, párrafo primero, del Código Financiero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ahora tome votación nominal respecto a la constitucionalidad del párrafo segundo del propio artículo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo estoy por la invalidez por estas razones: Uno, porque es precepto expreso.

Dos, porque esto es lo que hemos hecho en otra serie de casos semejantes; y

Tercero, no se expulsan las normas por las razones concretas.

Me parece que si eso es lo que vamos a establecer, lo vamos a establecer en una modalidad muy particular.

Una norma está expulsada del ordenamiento ¿en razón de los argumentos que se dieron? o está expulsada del ordenamiento.

La propuesta que nos hace el señor ministro Azuela; es decir, está expulsada en razón de los argumentos.

Entonces, a veces sí va a estar expulsada y a veces no va a estar expulsada en razón del argumento concreto que se haya hecho.

A mi entender, lo que se da aquí es esta situación que se calificaba del Legislador negativo, donde nosotros expulsamos una norma; no existe más en el orden jurídico; y si no existe más en el orden jurídico, ¿cómo hacemos remisiones de un precepto a otro cuando esa norma ha dejado de existir?, usando esta metáfora para efectos del orden jurídico.

Creo que la única consecuencia es, por vía de lo que nos autoriza la Ley Reglamentaria, también considerar que esta norma es inválida.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, yo voto por la constitucionalidad del precepto, porque lo único que se está sancionando es una forma o un estilo de redactar, cuando dice, a la cantidad que se refiere, la está reproduciendo implícitamente; si reprodujera la cantidad, pues entonces sería constitucional; entonces, lo que se está calificando en realidad es el estilo de redactar la cuestión gramatical.

Por tal motivo, yo creo que ambas normas son independientes, el único punto de unión es que remiten a la misma cantidad.

Por tal motivo, yo voto por la constitucionalidad del precepto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Por la invalidez del segundo párrafo.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo pienso que se puede hacer una interpretación conforme, como lo propuso el ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Por la invalidez constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA: Estoy por la validez de este párrafo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Me permito informarle, que existe mayoría de cinco votos por la invalidez del párrafo segundo del artículo 590, impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están ausentes dos ministros; aunque estuvieran aquí, no harían la votación suficiente.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Se desestima la acción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quiere decir que se debe desestimar la acción por lo que hace al párrafo segundo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: ¿Sí ganamos?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Pero es que no hay acción.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Y gana la minoría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Mande?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¡Perdón, señor presidente! Nada más que como no hubo acción por ese párrafo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, se reclamó por todo el artículo.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: El reclamo viene por todo el artículo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reclamó el artículo en su totalidad.

Entonces: **SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRIMER PÁRRAFO POR UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS; Y SE DESESTIMA LA ACCIÓN EN LO QUE CONCIERNE AL SEGUNDO PÁRRAFO.**

De acuerdo con las votaciones habidas, en estos términos declaro:

RESUELTO ESTE ASUNTO.

Recuerdo a los señores ministros que el próximo jueves no tendremos sesión, por el compromiso oficial que tenemos todos nosotros en la ciudad de Mérida y, en consecuencia, al levantar esta sesión los convoco para la próxima que tendrá lugar el lunes veinte a la hora acostumbrada.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS.)