

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2008, AL QUE SE ADHIEREN LOS MINISTROS JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO Y PRESIDENTE GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de seis votos, la acción de inconstitucionalidad 122/2008, en sesión de catorce de abril de dos mil nueve. En este asunto el Pleno debía determinar si el 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, al no establecer con precisión las conductas que la Secretaría del Trabajo y Fomento al empleo del Distrito Federal debía sancionar, era o no violatorio de los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución Federal.

I. Antecedentes

El Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal, por considerar que: a) al no describir de manera clara la conducta que debe ser sancionada, violaba los principios de legalidad y de exacta aplicación de la ley, establecidos en el artículo 14 constitucional; y, b) en consecuencia, dicho artículo le otorgaba facultades discrecionales a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, violando con ello los artículos 16 y 133 de la Constitución Federal.

Una vez que se recibió el asunto en la Suprema Corte de Justicia, éste fue turnado al Ministro Silva Meza para la elaboración del proyecto respectivo. Posteriormente, en la sesión antes mencionada, los Ministros que integraron la mayoría determinaron que la acción de inconstitucionalidad era procedente pero infundada, reconociendo con ello la validez del artículo impugnado.

II. Razones de la mayoría

Para los Ministros que integraron la mayoría el artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal no era violatorio de la Constitución Federal. Señalaron que no era necesario que el artículo en cuestión estableciera un catálogo de conductas ilícitas que debían sancionarse, pues dicho artículo hacían referencia a “infracciones”, que se trata de “concepto de fácil entendimiento para el común de la gente”. En este sentido, afirmaron que era posible asociar las “consecuencias sancionatorias” con la inobservancia de ciertas obligaciones y la realización de prohibiciones establecidas en la Ley¹.

Señalaron que el uso de frases genéricas como “se sancionará toda infracción a la presente Ley” no era inconstitucional *per se*, pues con ella no se creaba “automáticamente” una situación de incertidumbre, debido a que el artículo en cuestión establece expresamente: a) las autoridades encargadas de imponer las multas; b) un procedimiento en el que se otorga al particular la posibilidad de ser escuchado, previamente a la imposición de la sanción; c) parámetros objetivos que le permiten a la autoridad evaluar la gravedad de la multa al momento de individualizarla, como por

¹ Páginas 23 y siguientes del proyecto aprobado por el Tribunal Pleno.

ejemplo: el grado de culpabilidad del agente, su capacidad económica y su intención; y, d) una cantidad máxima de multa.

Por tales razones, los Ministros consideraron que, el hecho de que una ley administrativa se refiera de manera genérica a la posibilidad de sancionar un incumplimiento, como lo hace el artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal, es decir, sin que exista un supuesto como condición de una sanción no era violatorio de las disposiciones constitucionales.

III. Consideraciones del voto particular

Es cierto que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, así como sus dos salas, han establecido criterios en materia de derecho administrativo sancionador en donde se determina la aplicación “prudente” de los principios en materia penal. Lo anterior ha hecho más dúctil y abierta la posibilidad, por parte del legislador, de establecer conductas sancionables frente al principio de tipicidad y el establecimiento de sanciones específicas para cada una de las conductas establecidas. El criterio general de ambas salas ha sido que los preceptos sancionatorios de las legislaciones administrativas son constitucionales siempre y cuando existan parámetros y elementos objetivos que guíen la actuación de la autoridad, mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe atender y ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponda a la infracción cometida en cada caso, lo que se deriva claramente de las tesis citadas por el proyecto, en particular en materia de Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente.

**VOTO PARTICULAR
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
122/2008.**

Por otro lado, en materia penal, la Primera Sala ha tenido discusiones sobre la posibilidad de remisión por parte de la ley tanto a otros cuerpos legales de manera horizontal, como verticalmente a normas de inferior jerarquía con respecto al establecimiento de conductas sancionables penalmente cuyo contenido sea de difícil integración por parte del legislador ordinario. Sin embargo, hay que aclarar que estas discusiones han tenido resultados diversos (p ej. los ADR. 886/2007 y AR. 465/2007).

En este caso particular se cuestiona, de modo abstracto, la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley de Sociedades Mutualistas del Distrito Federal. El artículo establece que serán sancionables de manera genérica todas las conductas que impliquen un incumplimiento a las disposiciones de la Ley. Asimismo, es forzosa la referencia al artículo 6, fracción III de la misma ley, que establece como facultad de la Secretaría (delegable en sus funcionarios) de imponer las sanciones administrativas por infracciones a la Ley. Hay que aclarar asimismo que, si bien la Ley hace referencia en alguno de sus artículos al reglamento, en cuanto a las facultades de supervisión del cumplimiento de las disposiciones legales (art. 27), el mismo no ha sido emitido por la autoridad a pesar del término de 90 días establecido por el artículo 4to transitorio.

De este modo, si bien yo he sido tradicionalmente abierto a la posibilidad de la aplicación prudente de los principios penales al derecho administrativo sancionador, permitiendo la integración armónica de las conductas sancionables previstas en diversas disposiciones de una misma ley o en diversos cuerpos legislativos, o aun complementadas en disposiciones administrativas generales —en todos estos casos con remisión expresa establecida en la Ley—, no me parece que en este caso los mismos sean aplicables.

VOTO PARTICULAR
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
122/2008.

Cuando hemos analizado estos casos desde el punto de vista de un acto concreto de aplicación (en específico con las legislaciones de protección del Equilibrio Ecológico y Metrología y Normalización) las salas han 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, no permitiendo la configuración de la ley la actuación arbitraria de a autoridad desde el acto concreto que se reclama. En este caso, sin embargo, el análisis es desde un punto de vista abstracto, como lo requiere la vía, por lo que el estándar elaborado por ambas salas en relación a los casos concretos analizados tiene que modificarse. En este caso lo que hay que analizar es un paso previo que consiste en determinar si: en abstracto la ley permite una *potencial actuación arbitraria* por parte de la autoridad en el momento de una posible individualización de sanciones desde su configuración legal. En este sentido, 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 caso concretos; sin embargo, desde una análisis abstracto de la ley, la misma no restringe la aplicación de sanciones a esas conductas prohibidas de manera explícita, sino que simplemente 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 actuación arbitraria* de la ley nos lleva a considerarla inconstitucional al no poder ubicarla dentro de la prudente aplicación de los principios en materia penal a la norma administrativa analizada.

VOTO PARTICULAR
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
122/2008.

En este sentido, me parece que la mera remisión genérica por parte de la ley a sus propias disposiciones, y el establecimiento de un proceso general y un solo parámetro para establecer sanciones a cualquiera de las potenciales infracciones, no establecen una guía o límite objetivo para evitar una *actuación potencialmente arbitraria* por parte de la autoridad en el momento de individualizar las conductas sancionables, las cuales no se encuentran de ningún modo establecidas o especificadas en el cuerpo de la ley, como lo reconoce el mismo proyecto, ni remitidas o delegadas a normas administrativas inferiores, de manera que se permitiera una mínima claridad y seguridad en su determinación objetiva.

El hecho que ley establezca sus sujetos así como obligaciones y prohibiciones, de ninguna manera salva la exigencia de establecimiento al menos de un catálogo mínimo de conductas sancionables; de otro modo toda la ley se convertiría en un catálogo de conductas sancionables, sin ser posible distinguir entre normas meramente constitutivas: como aquellas que contengan simples requisitos para la constitución de sociedades mutualistas, de aquellas que realmente ameriten una sanción administrativa por su incumplimiento. Esta distinción sólo podría hacerse por la autoridad facultada para la aplicación de sanciones (la Secretaría o los funcionarios en que esta delegue, conforme al art. 6to fc. III de la misma ley), lo que, se insiste, habilitaría una *actuación potencialmente arbitraria* por parte de la misma autoridad que no es posible reducir a una mera actuación discrecional.

En este sentido, me tengo que pronunciar en contra de la determinación de la mayoría, considerando que sí se actualiza una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en particular en lo que se refiere a la aplicación, en lo que corresponde y

**VOTO PARTICULAR
EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
122/2008.**

de manera prudente, a los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley penal en el derecho administrativo sancionador. Además, conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, creo que debería extenderse la invalidez al artículo 6. fracción III de la Ley analizada, el cual establece la facultad genérica de la Secretaría para sancionar las infracciones a la Ley, así como la posibilidad de delegarla: “a los servidores públicos de la misma en razón de la naturaleza de la infracción o el monto de las multas”; delegación que, me parece, confirma el modo genérico y abierto del criterio usado por el legislador para determinar conductas sancionables en términos de una remisión general a la totalidad de las disposiciones del cuerpo legal.

Ministro José Ramón Cossío Díaz

Lic. Rafael Coello Cetina
Secretario General de Acuerdos

Nota: Esta hoja corresponde al voto particular que formuló el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la acción de inconstitucionalidad 122/2008, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en sesión de catorce de abril de dos mil nueve.