

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

INSTRUMENTO Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de abril de dos mil diez, por el que se modifica la fracción I del punto tercero del Acuerdo General Plenario 12/2009, de veintitrés de noviembre de dos mil nueve, relativo a las atribuciones de los Tribunales Colegiados de Circuito al ejercer la competencia delegada para conocer de los incidentes de inejecución de sentencia y de repetición del acto reclamado así como al procedimiento que se seguirá en este Alto Tribunal al conocer de esos asuntos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

INSTRUMENTO NORMATIVO APROBADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EL VEINTIDOS DE ABRIL DE DOS MIL DIEZ, POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCION I DEL PUNTO TERCERO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 12/2009, DE VEINTITRES DE NOVIEMBRE DE DOS MIL NUEVE, RELATIVO A LAS ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AL EJERCER LA COMPETENCIA DELEGADA PARA CONOCER DE LOS INCIDENTES DE INEJECUCION DE SENTENCIA Y DE REPETICION DEL ACTO RECLAMADO ASI COMO AL PROCEDIMIENTO QUE SE SEGUIRA EN ESTE ALTO TRIBUNAL AL CONOCER DE ESOS ASUNTOS.

CONSIDERANDO

PRIMERO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultado para dictar reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, y

SEGUNDO. Con el objeto de adecuar el contenido del Acuerdo General Plenario 12/2009, de veintitrés de noviembre de dos mil nueve, a la interpretación realizada por las Salas de este Alto Tribunal, se estima conveniente modificar la fracción I del Punto Tercero de dicho instrumento normativo, a fin de precisar el número de superiores jerárquicos a los que los Tribunales Colegiados de Circuito, en ejercicio de la competencia delegada, requerirán mediante copia el cumplimiento del fallo protector.

En consecuencia, con fundamento en las disposiciones mencionadas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el presente Instrumento Normativo en virtud del cual:

UNICO. Se modifica la fracción I del Punto Tercero del Acuerdo General Plenario 12/2009, de veintitrés de noviembre de dos mil nueve, para quedar como sigue:

“TERCERO. Una vez que en un Tribunal Colegiado de Circuito se radique y registre un incidente de inejecución o una denuncia de repetición del acto reclamado de las indicadas en el considerando Cuarto de este Acuerdo se desarrollará el procedimiento siguiente:

- I. Mediante acuerdo de presidencia se requerirá a las autoridades responsables respecto de las cuales se hubiese concedido el amparo, a las diversas que se estimen vinculadas a su cumplimiento o a las que se impute la repetición, con copia a los dos superiores jerárquicos de todas ellas, en su caso, para que en un plazo de tres días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el Juzgado de Distrito y ante el propio Tribunal, el acatamiento de la ejecutoria o haber dejado sin efectos el acto de repetición, o le expongan las razones que tengan en relación con el incumplimiento de la sentencia o con la repetición del acto reclamado, apercibiéndolas de que, en caso de ser omisas ante ese requerimiento, se continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con una resolución en la que se aplique lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Instrumento Normativo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.

SEGUNDO. Publíquese este Instrumento Normativo en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en medios electrónicos de consulta pública en términos de lo dispuesto en el artículo 7, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; sin menoscabo de que la Secretaría General de Acuerdos difunda el texto íntegro del Acuerdo General Plenario 12/2009 en dichos medios electrónicos.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

El licenciado **Rafael Coello Cetina**, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTIFICA: Este INSTRUMENTO NORMATIVO APROBADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EL VEINTIDOS DE ABRIL DE DOS MIL DIEZ, POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCION I DEL PUNTO TERCERO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 12/2009, DE VEINTITRES DE NOVIEMBRE DE DOS MIL NUEVE, RELATIVO A LAS ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AL EJERCER LA COMPETENCIA DELEGADA PARA CONOCER DE LOS INCIDENTES DE INEJECUCION DE SENTENCIA Y DE REPETICION DEL ACTO RECLAMADO ASI COMO AL PROCEDIMIENTO QUE SE SEGUIRA EN ESTE ALTO TRIBUNAL AL CONOCER DE ESOS ASUNTOS, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada el día de hoy, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- México, Distrito Federal, a veintidós de abril de dos mil diez.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta copia fotostática constante de cinco fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original del INSTRUMENTO NORMATIVO APROBADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EL VEINTIDOS DE ABRIL DE DOS MIL DIEZ, POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCION I DEL PUNTO TERCERO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 12/2009, DE VEINTITRES DE NOVIEMBRE DE DOS MIL NUEVE, RELATIVO A LAS ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO AL EJERCER LA COMPETENCIA DELEGADA PARA CONOCER DE LOS INCIDENTES DE INEJECUCION DE SENTENCIA Y DE REPETICION DEL ACTO RECLAMADO ASI COMO AL PROCEDIMIENTO QUE SE SEGUIRA EN ESTE ALTO TRIBUNAL AL CONOCER DE ESOS ASUNTOS, que obra en los archivos de la sección de instrumentos normativos de esta Secretaría General de Acuerdos y se expide para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de abril de dos mil diez.- Rúbrica.

VOTO concurrente formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 47/2009, promovida por el Procurador General de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO CONCURRENTE DEL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2009, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

En la sesión pública celebrada el día 2 de marzo de 2010, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de 11 votos, con salvedades, entre ellas la del suscriptor de esta opinión, declaró la invalidez del artículo 44 de la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal,¹ el cual establece una multa fija de 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, para cualquier persona o individuo que viole las previsiones del artículo 34 de la propia ley² (no publique periódicamente el estado de sus descargas de contaminantes principales ni las presente para su supervisión), o no realice la publicación de los requerimientos respecto a la información de emisión de contaminantes.

¹ Artículo 44.- En caso de que cualquier empresa o individuo viole las previsiones del artículo 34 de esta Ley, o no realice la publicación de los requerimientos respecto a la información de emisión de contaminantes, la Secretaría del Medio Ambiente impondrá una multa de 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y deberá publicar la información relativa a las circunstancias de la parte emisora de contaminantes.

² Artículo 34.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de esta Ley, las empresas que aparezcan en la lista de empresas generadoras de niveles de contaminación significativos, de acuerdo con las regulaciones promulgadas por la Secretaría del Medio Ambiente, debe publicar periódicamente el estado de sus descargas de sus contaminantes principales, y presentarlas para su supervisión.

Conforme a los criterios tradicionales sobre la inconstitucionalidad de las multas fijas, la sentencia declaró que ese precepto viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque establece una multa fija, ya que la Secretaría del Medio Ambiente no tiene la posibilidad de individualizar en cada caso su monto o cuantía tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la magnitud del hecho infractor; y, en vía de consecuencia, el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional.

Aunque comparto la conclusión alcanzada, no participo de las consideraciones en las cuales se sustenta y por ello formulo este voto concurrente.

En principio, considero que los criterios de este Alto Tribunal, concernientes a que toda multa fija es excesiva y, por ende, inconstitucional, admiten excepciones.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, previó por primera vez el concepto de multa excesiva en sus artículos 22 y 21.³

De esos preceptos destaca que proscribió la multa excesiva, por un lado, mientras que limitó su imposición, por otro, hasta una suma determinada, sin proporcionar más elementos para establecer con claridad cuándo se actualizaba tal hipótesis.

El debate acerca de la definición de la multa excesiva pervivió en el Congreso Constituyente de 1916, al discutirse el artículo 21 de la Constitución Federal (no el 22), que también aludía a la multa como una sanción correctiva eminentemente temporal y represiva, alejada de cualquier fin distinto a la mera búsqueda de la tranquilidad social, ya que no puede servir como *'instrumento de venganza o arma política'* contra los infractores.⁴

La intención del Poder Constituyente fue clara en cuanto a no establecer un límite aritmético a la multa, ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido por el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió la multa excesiva, aunque en el debate parlamentario sí brindó elementos para obtener conclusiones en relación con ese tema.⁵

³ "ARTICULO 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas ó transcendentales."

"ARTICULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa..."

⁴ Sobre el particular, en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relacionado con el artículo 21 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos:

"... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas..."

⁵ Para corroborar este aserto, deben reproducirse primeramente las intervenciones de los Diputados Rivera Cabrera, Múgica y Jara en la 31a. sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917:

"EL C. Rivera Cabrera..."

Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y voy a permitirme un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve pues, que por este procedimiento inicuo se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades..."

El C. Múgica..."

Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo –y esto es lo más común en todas partes-, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que éste es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la

Por regla general, para que una multa sea constitucional, debe comprender especialmente la situación particular del infractor, es decir, su capacidad económica, pues debe estar 'en relación con sus recursos', pero habrá casos excepcionales en que no sea posible tomar en consideración tales elementos porque de no sancionarse inmediatamente, la norma o ley infringida sería 'enteramente ineficaz' o 'quedaría burlada', en el entendido de que esta última hipótesis no actualiza, por sí sola, una multa excesiva como lo explicó el Diputado Múgica.

De este modo, existen excepciones a esta regla general, derivadas de múltiples factores tales como la trascendencia y gravedad de la infracción; la afectación al bien jurídico protegido; el orden público; la pertenencia de los infractores a una categoría determinada de gobernantes con características y obligaciones específicas que los diferencian del resto de la población y los colocan en situaciones que no son comparables; la existencia de políticas públicas relativas a la instauración de criterios administrativos uniformes en la aplicación de sanciones para reprimir en idénticos términos infracciones administrativas con fines de disuasión similares para todos los casos; o, bien, porque debido a la naturaleza de la infracción, la autoridad sancionadora no esté en posibilidad de realizar material o jurídicamente, de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar la sanción; etcétera, ante los cuales, se justifica la implementación de una multa fija para todas las hipótesis de causación, aplicable por igual para todos los infractores del orden administrativo, porque de no ser así, existiría desproporción y desigualdad en el trato, que es, esencialmente, lo que se pretende evitar.

Así, la circunstancia de que la multa sea la misma para todos los supuestos, sin diferencia alguna y que esta invariabilidad constituya una constante para su aplicación en todos los casos similares, no implica necesaria e indefectiblemente en todos los casos, contravención constitucional alguna.

característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

...

El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo, pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.

...

El C. Jara: Yo desearía que esta honorable Asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la Comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso, y vengo a esta conclusión: que en los términos en que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión, el máximo de la pena. ¿Por qué, entonces, no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa.

...

El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, si procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa..."

Por estos motivos, considero que las jurisprudencias en las que se apoya el proyecto, relativas a la inconstitucionalidad de las multas fijas, no pueden aplicarse de manera absoluta en este caso, sino sólo a aquéllos que por la naturaleza de la infracción la autoridad sancionadora esté en posibilidad de realizar de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar la multa. En sentido inverso, en los casos en que la infracción o falta en que incurre un individuo, por sus características, no es susceptible material y jurídicamente de ese juicio de valoración y ponderación para la imposición de una multa, el legislador o la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, puede establecer multa fija sin que para ello violente el artículo 22 constitucional.

Así, la inconstitucionalidad de la multa no debe declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo resulte irracional o desproporcionado frente a la falta cometida, al daño causado con la misma y los fines de interés público general que se buscan con la sanción de la conducta indebida.

Inclusive, en relación con este punto estimo que las tesis en que se funda la sentencia son inaplicables, pues la ejecutoria no considera que el artículo 39 de la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal,⁶ establece que para imponer las sanciones la Secretaría debe fundarlas, motivarlas e individualizarla conforme a los elementos señalados en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la cual precisa en sus artículos 131 y 132,⁷ que para la imposición de sanciones, la autoridad competente deberá iniciar el procedimiento administrativo correspondiente en el que otorgue al interesado la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga y aportar las pruebas conducentes; asimismo, que al imponer las sanciones la autoridad tomará en cuenta los daños producidos o que puedan producirse; el carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad de la infracción; la reincidencia del infractor; y, su capacidad económica.

De este modo, contrariamente a lo sostenido en la sentencia, la interpretación sistemática, relacionada y armónica de los preceptos relativos y aplicables, permite establecer que la imposición de la sanción condigna prevista en la ley de la materia sí cumple los estándares de las jurisprudencias en que se apoya, en tanto la autoridad está vinculada a graduar su imposición conforme a los elementos precisados, a fin de individualizarla, plegándose en este aspecto, precisamente, a los criterios que la fundan.

Por estas razones, no comparto las consideraciones que fundan la sentencia.

En cambio, como lo anuncié al principio de esta opinión, sí participo de su conclusión invalidatoria, pues mi voto fue a favor de ella, pero por las siguientes razones, las cuales, aun cuando no fueron expuestas en los conceptos de invalidez, eventualmente pudieron haber fundado la declaratoria, en observancia del principio contenido en la jurisprudencia P./J. 96/2006, de rubro: **"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS."**,⁸ conforme a la cual, en este tipo de procedimientos el Tribunal Constitucional goza de las más amplias atribuciones para decretar aun las violaciones no alegadas.

⁶ Artículo 39.- Para establecer las sanciones, la Secretaría fundamentará y motivará sus resoluciones considerando, para su individualización, los elementos señalados en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Las sanciones económicas deberán establecerse entre el mínimo y máximo establecido, y considerando el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse alguna violación establecida en la presente Ley.

En los casos de reincidencia en alguna violación establecida en el presente capítulo, en el período de un año, se aplicará hasta el doble de la sanción originalmente impuesta, sin exceder del doble del máximo.

⁷ Artículo 131.- Para la imposición de sanciones, la autoridad competente deberá iniciar el procedimiento administrativo respectivo, dando oportunidad para que el interesado exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas con que cuente. Al verificar la autoridad competente el cumplimiento de las leyes y reglamentos locales, deberá observar los procedimientos y formalidades previstos en la Ley y el Reglamento que en esta materia se expida.

Artículo 132.- La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando para su individualización:

I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
III. La gravedad de la infracción;
IV. La reincidencia del infractor; y
V. La capacidad económica del infractor.

⁸ No. Registro: 174,565. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, agosto de 2006. Tesis: P./J. 96/2006
Página: 1157.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.

Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna

En efecto, en la teleología del artículo 22 constitucional⁹ pervive la intención del Constituyente de que las multas deben tener una razón de proporcionalidad entre la naturaleza de la infracción y la sanción, de modo tal que exista una racionalidad que admita un juicio de equilibrio e igualdad entre ambos elementos.

Considero que ese juicio de racionalidad y equilibrio no están presentes en la norma y que es precisamente la carencia de estos elementos, lo que la torna inconstitucional.

En el caso de las multas por infracciones a la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal, el artículo 1 de dicha legislación¹⁰ establece que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto promover procesos productivos eficientes, incrementar la eficiencia del índice de utilización de recursos, reducir y evitar la generación de contaminantes, proteger y mejorar el medio ambiente, asegurar la salud de los seres humanos y promover el desarrollo sustentable de la economía y la sociedad.

En relación con estos principios, el artículo 2 de la Ley en cita¹¹ dispone que los procesos productivos eficientes, para los fines de la propia ley, se entenderán como la aplicación continua de medidas para reducir daños en la salud de los seres humanos y proteger el medio ambiente a través del diseño de mejoras, usar energía limpia y materias primas, implementar procesos avanzados, tecnologías y equipos, mejorar la administración y empleo racional de los recursos para reducir la contaminación de raíz, elevar las tasas de utilización eficiente de los recursos, reducir o evitar la generación de contaminación y los desechos generados a lo largo del proceso de producción, proveer servicios y uso de productos.

La materia ambiental está prevista en el artículo 4, párrafo cuarto constitucional¹², el cual establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, en correspondencia con esta prerrogativa, el artículo 73, fracción XXIX-G¹³, de la misma norma fundamental,

infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.

⁹ En este sentido se orienta la 35a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

“En el segundo párrafo del artículo se explica que no debe considerarse como confiscación de bienes la aplicación parcial o total de los de una persona, que no se haga para satisfacer la responsabilidad civil consiguiente a la comisión de un delito. Es indispensable para la existencia de una sociedad, que se mantengan las condiciones necesarias para la vida completa de los agregados que la forman; de manera que cuando se altera una de esas condiciones, lo primero que debe exigirse del culpable es que reponga las cosas a su estado primitivo, que cuando sea posible; es decir, debe ser obligado a la restitución, la reparación y la indemnización. Si para conseguir estos fines es necesario privar al culpable de la mayor parte de todos sus bienes, no por eso la justicia debe detenerse en su tarea de restablecer el derecho violado. El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquélla opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa igual al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido; el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata.”

¹⁰ Artículo 1.- Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto promover procesos productivos eficientes, incrementar la eficiencia del índice de utilización de recursos, reducir y evitar la generación de contaminantes, proteger y mejorar el medio ambiente, asegurar la salud de los seres humanos y promover el desarrollo sustentable de la economía y la sociedad.

¹¹ Artículo 2.- Los procesos productivos eficientes, para fines de esta Ley se entenderán como la aplicación continua de medidas para reducir daños en la salud de los seres humanos y proteger el medio ambiente a través del diseño de mejoras, utilizar energía limpia y materias primas, implementar procesos avanzados, tecnologías y equipos, mejorar la administración y utilización racional de los recursos para reducir la contaminación de raíz, elevar las tasas de utilización eficiente de los recursos, reducir o evitar la generación de contaminación y los desechos generados a lo largo del proceso de producción, proveer servicios y uso de productos.

¹² Art. 4o.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

(...)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

¹³ Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 24 DE OCTUBRE DE 1942)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...)

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

faculta al Congreso de la Unión para emitir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en el ámbito de sus respectivas competencias, en materias de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.¹⁴

Debido al rango constitucional de las cuestiones ambientales, la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal, señala en su artículo 1 que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto promover procesos productivos eficientes, entre otros fines, para evitar la generación de contaminantes y, de esta manera, proteger y mejorar el medio ambiente y asegurar la salud humana.

Con la pretensión de cumplir los fines anunciados, el precepto impugnado sanciona a quien viole el artículo 34 de la propia ley o no realice la publicación de los requerimientos respecto a la información de emisión de contaminantes con multa fija de 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Esta es la única multa fija prevista en la ley citada, pues en todos los demás casos prevé sanciones entre un mínimo y un máximo, de lo cual podría inferirse, en principio, que en el caso a estudio, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal consideró particularmente graves las conductas a reprimir y debido a ello las sancionó con una multa unívoca para todos los casos, si se toma en consideración que en el proceso de formación de esa norma se precisó que nuestro país es un importador neto de residuos peligrosos y tóxicos, con más de cuarenta mil empresas contaminantes.¹⁵

En congruencia con ello, el artículo 34 de la Ley de la Materia, se dirige únicamente a las empresas que aparecen en la lista de empresas generadoras de niveles de contaminación significativos, a las que impone el deber de publicar periódicamente el estado de sus descargas y contaminantes principales y presentarlas para su supervisión; sin embargo, el artículo 44 aquí impugnado, sanciona la multa precisada el incumplimiento de esos deberes, no sólo a dichas empresas a quienes vincula el primer precepto, sino a cualquier individuo, a pesar de que las obligaciones cuyo incumplimiento sanciona sólo se imponen a aquéllas y a nadie más.

En este sentido, además de que dicha sanción no tiene justificación en el proceso legislativo, genera una condición asimétrica, porque incluye a una clase indeterminada de individuos, distintos a la categoría de empresas altamente contaminantes, quienes son las obligadas por la ley a publicar periódicamente el estado de sus descargas de contaminantes principales y presentarlas para su supervisión, así como a realizar la publicación de los requerimientos respecto a la información de emisión de contaminantes, a diferencia de aquéllos, a quienes no se les imponen estos deberes cuyo incumplimiento sanciona el precepto impugnado, de modo que se aplica por igual a sujetos diferentes, no ubicados en la misma situación jurídica comparable ni condición vinculatoria ante la norma.

Por ello considero que la norma impugnada no supera el juicio de racionalidad y equilibrio anunciado precedentemente, lo cual la torna inconstitucional, porque sanciona por igual a cualquier individuo, distinto de las empresas altamente contaminantes, a pesar de que sólo impone a éstas y no a aquéllos, los deberes cuyo incumplimiento sanciona.

Estas son las razones constitucionales y legales por las cuales considero que debió declararse la invalidez del precepto impugnado y de las cuales dejo constancia en este voto concurrente.

Atentamente

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la resolución de la acción de inconstitucionalidad 47/2009, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiuno de abril de dos mil diez.- Rúbrica.

¹⁴ En este sentido se orienta la jurisprudencia P./J. 142/2001 del Tribunal Pleno cuyo contenido y datos de publicación son los siguientes: Novena Epoca. No. Registro: 187982. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, enero de 2002. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 142/2001. Página: 1042.

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Organo Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

¹⁵ Proceso legislativo: EXPOSICION DE MOTIVOS. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F. EXPOSICION DE MOTIVOS. México, D.F., a 20 de marzo de 2007. INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN). INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY DE FOMENTO DE PROCESOS PRODUCTIVOS EFICIENTES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Dip. Martín Carlos Olavarrieta Maldonado. Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

México es un país con serios problemas ambientales derivados de un sistema poco eficiente y despilfarrador. El país tiene el quinto lugar en la deforestación, es el décimo productor de basura con 32 millones de toneladas al año, es un importador neto de residuos peligrosos y tóxicos, tiene 40 mil industrias contaminantes y sólo el 20 por ciento del agua del país es de calidad aceptable. A pesar de este panorama desalentador, no se ha vislumbrado un cambio en los sistemas económico productivos.