

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 60/2018, así como de los Votos Particular y Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Votos Particulares de los Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Votos Concurrentes del señor y la señora Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Ana Margarita Ríos Farjat.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO JUVENAL CARBAJAL DÍAZ
COLABORÓ: MAURICIO TAPIA MALTOS

Vo. Bo.

MINISTRA

Ciudad de México, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de enero de dos mil veinte.

Cotejó:

VISTOS Y RESULTANDO

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el veinte de julio de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Actos reclamados. De la lectura integral del escrito inicial se advierte que la Comisión reclamó del Congreso y del Gobernador del Estado de Aguascalientes, la invalidez de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta Ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento.

Las denuncias serán presentadas ante la Secretaría o, en su caso, ante la Contraloría del Estado.”

“Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría.

La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento.”

TERCERO. Disposiciones violadas. La Comisión señaló las siguientes:

“Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”

CUARTO. Conceptos de invalidez. La Comisión señaló esencialmente lo siguiente:

- Los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, al establecer que los supuestos específicos de infracción a la ley y sus sanciones serán determinados en su reglamento, vulneran los principios de seguridad jurídica, legalidad y reserva de ley.
- Si bien el Ejecutivo Local cuenta con la facultad reglamentaria, cuyo objeto es proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, esto no incluye contemplar de manera novedosa situaciones de derecho que no fueron previamente abordadas en la ley, y que además se encuentran reservadas a ella.
- La determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con sus principios, aquél se encuentra obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance y estableciendo con claridad las penas aplicables.
- Cualquier actuación de los Poderes Ejecutivo y Judicial, al configurar delitos y penas o infracciones y sanciones de carácter administrativo, deberán encontrar sustento y razón en las leyes, incluyendo los mandatos contenidos en la Constitución Federal.
- Las conductas que configuren delitos e infracciones, así como sus respectivas penas o sanciones, deberán preverse necesariamente en un ordenamiento formal y materialmente legislativo.
- Es esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa, para que a los receptores de la norma se les permita programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que pudieron prever.
- El operador jurídico no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso de adecuación típica y la correlación entre sus elementos, sin que se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal para superar las deficiencias de la norma.
- La autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de determinar los supuestos de infracción específicos de una ley, dentro de la propia ley, y pretender consignar su creación en disposiciones de carácter administrativo.
- El Poder Legislativo local al disponer por medio de las normas combatidas que el Poder Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria, establezca los supuestos normativos específicos de infracción a los preceptos de la referida Ley para el Desarrollo Agrícola vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad.
- El legislador no sólo delegó indebidamente en favor del Ejecutivo la facultad de configurar las hipótesis de las conductas ilícitas, sino también el establecimiento de las infracciones y sanciones en materia de desarrollo agrícola, contraviniendo a la Constitución Federal.
- Si bien a la autoridad administrativa le compete la aplicación de las sanciones por infracciones a la ley, ello no implica que se faculte al Poder Ejecutivo para establecer las conductas que se consideran infractoras, ni las sanciones en los ordenamientos gubernativos y de policía.
- Por todo lo anterior, los artículos cuya invalidez se reclama vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, en razón de que el legislador indebidamente delegó la configuración de los tipos administrativos y sus sanciones al reglamento que emita el Ejecutivo; lo cual, posibilita que dicho ordenamiento de carácter administrativo aborde materias novedosas que se reservan de forma exclusiva al Congreso local.

QUINTO. Radicación y admisión. Mediante proveído de dos de agosto de dos mil dieciocho¹, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 60/2018 y lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de seis del propio mes y año² admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Aguascalientes para que rindieran sus informes respectivos.

¹ Foja 32 del expediente.

² Fojas 33 a 35 del expediente.

SEXTO. Trámite. Por acuerdos de veintiocho de agosto y seis de septiembre de dos mil dieciocho³, la Ministra Instructora tuvo, respectivamente, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes rindiendo sendos informes.

Finalmente, la Ministra Instructora en el mismo proveído de seis de septiembre de dos mil dieciocho puso, los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

SÉPTIMO. Pedimento de la Procuraduría General de la República. En términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le dio vista a la Procuraduría General de la República, quien por oficio PGR/304/2018 de catorce de septiembre de dos mil dieciocho, a través de Alberto Elías Beltrán, en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de dicha dependencia, emitió pedimento respecto al presente asunto.

En su oficio señala, que los artículos impugnados vulneran los principios de legalidad, seguridad jurídica, reserva de ley y de tipicidad previstos en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, y 89, fracción I, de la Constitución Federal; ya que se deja la tipificación de las infracciones a un ordenamiento de inferior jerarquía a la ley.

Por las razones antes esgrimidas, concluye que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declarar la invalidez de las normas impugnadas en el presente asunto.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos, por proveído de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

NOVENO. Retorno. Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su Ley Reglamentaria; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como por el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO. Oportunidad. La demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

Esto es así, ya que el Decreto por el que se expidió la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, en donde están contenidos los artículos cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el miércoles veinte de junio de dos mil dieciocho.

Por lo anterior, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves veintinueve de junio al viernes veinte de julio de dos mil dieciocho.

En consecuencia, toda vez que la demanda del accionante se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el viernes veinte de julio de dos mil dieciocho, es inconcuso que se satisface el requisito de procedencia que se analiza.

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

³ Fojas 418 y 480 del expediente.

Legitimación en el proceso. Quien promovió la demanda de acción es el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso, en términos de ley⁴ y de acuerdo con la copia certificada de su nombramiento que obra a foja 28 del expediente.⁵

CUARTO. Causas de improcedencia. No se advierte que se actualice alguna causa de improcedencia, ni se hicieron valer por los sujetos legitimados.

QUINTO. Estudio de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, ambos de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

Respecto de la propuesta relativa al estudio sobre la invalidez del artículo 149, segundo párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, la presente acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales del precepto cuestionado, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

Por otro lado, para efectuar el estudio del segundo precepto cuestionado por la Comisión accionante, debe precisarse el contenido de todo el artículo 151 de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, que dispone lo siguiente:

“Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría.

La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento.”

Ahora bien, a fin de realizar el análisis correspondiente, conviene explicar el alcance de la norma en su integridad.

Por un lado, el reclamado artículo 151 establece en su primer enunciado que: ***“Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría.”***; con lo cual, en primer lugar, se establece quién es la autoridad encargada de aplicar las sanciones por las infracciones al ordenamiento en cuestión y, en segundo lugar, implícitamente se complementa el mandato del legislador local para que sea el titular del Poder Ejecutivo estatal quien, en el reglamento que emita, establezca además de las infracciones, las sanciones que procedan.

El artículo 151 igualmente señala que la Secretaría de Finanzas local (párrafo segundo) será la encargada de recibir los pagos respectivos por las sanciones decretadas; cuya imposición tampoco releva al sancionado de la aplicación de otros castigos conforme la legislación penal, civil o administrativa, pero en cualquier caso deberá tomarse en cuenta la gravedad del hecho y sus circunstancias económicas (párrafos tercero y cuarto); y, finalmente, para el caso de reincidencia, la sanción pecuniaria se aumentará en un 100% (párrafo quinto).

Todo lo anterior, en el contexto de que la ley a lo largo de su articulado: **1)** no prevé alguna infracción específica; **2)** no señala las sanciones que pudieran llegar a imponerse; y **3)** en su artículo 150 solo prevé que: ***“Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente.”***; precepto del cual se deduce que, además de las sanciones pecuniarias, podrían existir otras de naturaleza ***“administrativa”***, pero sin precisar a cuáles concretamente se refiere.

⁴ ***“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:***
I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y...”

⁵ Obra en autos copia certificada del oficio DGPL-1P3A-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del 2014-2019.

Ahora bien, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su único concepto de invalidez, argumenta dos razones para invalidar la norma controvertida:

- La primera de ellas, en el sentido de que el artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, establece que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, y de ello deriva que solamente le corresponde concretizar las infracciones administrativas en perjuicio de los particulares, pero no establecerlas.
- La segunda, la deduce de las jurisprudencias de rubro: **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES”** y **“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”**, porque en las dos se alude al principio de reserva de ley, como condición para establecer válidamente infracciones administrativas.

A juicio de este Tribunal Pleno, los conceptos de invalidez son esencialmente fundados por las circunstancias particulares que reviste el presente asunto, pues ante todo debe precisarse que nada impide que una ley faculte a la autoridad administrativa para que, en ejercicio de su facultad reglamentaria o a través de cláusulas habilitantes, desarrolle, complemente o pormenorice algunos elementos de las conductas que configuren una infracción a la ley, o los elementos fácticos que habrán de tomarse en cuenta para determinar el monto de la sanción que proceda, pues el principio de reserva de ley en materia de derecho administrativo sancionador, es susceptible de modularse en función de la naturaleza de la ley, pues si en su observancia participan circunstancias de carácter técnico de difícil acceso al ser reguladas directamente por los órganos legislativos, se actualiza la necesidad de que sean las autoridades administrativas las que se encarguen de tales aspectos, aun tratándose de infracciones y sanciones administrativas.

Lo anterior podría resumirse bajo la siguiente fórmula: el reglamento sí puede, en principio, desarrollar las infracciones y sanciones previstas en la ley, e inclusive complementar aspectos técnicos que por su propia naturaleza deban determinarse por autoridades especializadas en una materia.

De ahí que este Tribunal Pleno concluya que no hay la pretendida violación al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, pues es inexacto que a la autoridad administrativa exclusivamente le competa aplicar las sanciones, pero nunca participar en su creación.

El segundo argumento, en cambio, sí resulta fundado, toda vez que en el caso concreto la ley reclamada carece por completo de supuestos que podrían dar lugar a sanciones, sin que baste que a lo largo de su articulado establezca facultades de inspección y vigilancia en distintos rubros relacionados con las materias tales como: sanidad vegetal; prevención y detección fitosanitaria; uso y aplicación de fertilizantes, agroquímicos y agentes de control biológico; distintivo estatal agrícola; etcétera; e inclusive, habilite a inspectores agrícolas, pues resulta muy complicado para los destinatarios de la norma saber si la desatención a cada una de las obligaciones da lugar o no a una sanción **“administrativa”** o pecuniaria de las que menciona el artículo 150 antes comentado, a grado tal que, en los términos en que está redactada la ley, el reglamento quedó facultado para establecer, indiscriminadamente y sin límite alguno, castigar uno a uno el incumplimiento de los deberes previstos en el ordenamiento del que deriva.

Si se aceptara la validez de la norma reclamada, este Tribunal Pleno generaría un criterio, tal vez práctico, pero demasiado amplio, en el sentido de que, es suficiente que en una sola de sus disposiciones las leyes administrativas ordenen que, en ejercicio de la facultad reglamentaria, el Poder Ejecutivo federal o local, a su antojo determine que preceptos del ordenamiento respectivo merecen ser sancionados; la modalidad en que deben castigarse (amonestación, multa, clausura, etcétera); y por qué no, los criterios para individualizar la sanción.

Debe tenerse presente que este Alto Tribunal desde el año dos mil seis, colocó en el orden jurídico la primera regla para enlazar los principios del derecho penal aplicables al derecho administrativo sancionador, y al respecto estableció, en términos generales⁶, que es aplicable en sede administrativa el principio de tipicidad tratándose de infracciones y sanciones impuestas en esa materia.

En dos mil catorce, este Tribunal Pleno adicionó lo anterior, al señalar que el principio de presunción de inocencia también es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción, lo cual debe desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso⁷.

⁶ Tesis P.J. 99/2006, de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”**

⁷ Tesis P.J. 43/2014, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.”**

Con base en estos criterios, la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 3508/2013, expresamente determinó que el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Federal, el cual exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en **sentido formal como material**, lo cual implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas; de ahí que el legislador deba definir los elementos normativos en forma clara y precisa para permitir que la actualización de los supuestos sancionables sean previsibles y controlables por los destinatarios.

No obstante, la Primera Sala también aclaró que lo anterior tampoco cancela la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que en el proceso de creación de la norma se haga explícita esa voluntad de delegación, y se preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación.

En el mismo sentido, la Primera Sala concluyó, al resolver el mismo asunto, que en el derecho administrativo sancionador es válida la remisión a fuentes reglamentarias para configurar infracciones en esa materia, pero sólo en el modelo del Estado Regulador conforme al cual el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos.

Por tanto, en el derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero en forma diferenciada: por un lado, la tipicidad que exige la predeterminación inteligible de la conducta; y por otro lado, el principio de reserva de ley que deja de ser absoluto para relativizarse en estos casos.

Los aspectos anteriores quedaron plasmados en las tesis aisladas de la Primera Sala que a continuación se señalan:

“Época: Décima Época

Registro: 2007407

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 1a. CCCXV/2014 (10a.)

Página: 573

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES. El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que ninguna de las dos

finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época.

Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.”

“Época: Décima Época

Registro: 2007412

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I

Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. CCCXIX/2014 (10a.)

Página: 592

TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los tipos penales en blanco como aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente, los cuales son inconstitucionales si su integración debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales. Ahora bien, esta conclusión no puede transportarse en automático al derecho administrativo sancionador, pues la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los ámbitos que la integran, por lo que es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda; en el caso del modelo de Estado regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo. De ahí que los tipos administrativos en blanco son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado regulador.

Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

En el marco de los anteriores criterios, este Tribunal Pleno observa que, en el caso concreto, en la gestión y operación de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes no participa algún órgano de alta especialidad o autónomo, sino que su aplicación corresponde esencialmente a la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Aguascalientes, así como a los productores y organizaciones agrícolas locales, por lo que no es una norma cuyas sanciones requieran atender necesidades técnicas de difícil acceso para quienes participaron en su proceso legislativo⁸.

De ahí que este Alto Tribunal no observa motivo alguno para que el legislador autor de las normas controvertidas, se hubiese hecho cargo de señalar, mínimamente, las conductas cuyo incumplimiento ameritaban ser sancionadas; cuáles serían las formas de reprimirlas; y también, por lo menos, qué criterios orientarían su individualización.

Pero en el caso concreto eso no es todo, a la carencia de aspectos técnicos de difícil acceso que impidieran al legislador ocuparse de complejidades de índole científica o regulatoria para diseñar las infracciones, con sus sanciones, se suman las siguientes deficiencias:

- 1) No se precisaron expresamente las sanciones ***“administrativas”*** a que alude el artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes lo cual provoca una gran inseguridad jurídica a sus destinatarios, porque en el reglamento respectivo podrían desarrollarse toda clase de sanciones, desde una simple amonestación hasta un arresto administrativo.
- 2) El precepto combatido no alude a una sola conducta que pueda dar lugar a una sanción, sino que lo único que se localiza a lo largo de la ley, es una constante remisión al ámbito reglamentario, pero sin precisar si la remisión a ese instrumento tiene o no por finalidad configurar un supuesto sancionatorio, y de qué tipo.
- 3) El artículo cuestionado tampoco brinda certeza sobre los montos de las sanciones pecuniarias, ni si habría un mínimo y un máximo, y es evidente que nada impedía al legislador reducir la posible arbitrariedad previendo topes superiores que cerraran un uso desmedido de la facultad reglamentaria.
- 4) El artículo 151 de la referida Ley, es de tal vaguedad que solamente contiene una previsión implícita, no expresa, sobre cuáles serán las sanciones que en concreto proceda aplicar a quienes cometan las violaciones que se lleguen a instituir a nivel reglamentario, ya que únicamente refiere en términos generales: ***“Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría”***; lo cual no ofrece seguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

Ahora bien, de todo lo anteriormente expuesto se deduce que los preceptos legales controvertidos producen una palmaria violación a los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, pues no es admisible que el legislador delegue en términos absolutos y sin directriz o lineamiento alguno, cuáles deben ser las infracciones a una ley y, peor aún, que ni siquiera enuncie los montos de las sanciones económicas que procedan y/o la posibilidad de otro tipo de castigos administrativos, tales como la amonestación, el apercibimiento privado, el apercibimiento público, el decomiso, etcétera, toda vez que con este proceder la facultad reglamentaria en el aspecto punible-administrativo puede ejercerse omnímodamente, es decir, sin que el reglamento respectivo encuentre en la ley que lo preceda su justificación y medida.

Asimismo, la comprensión de la norma impugnada pasa por un ejercicio interpretativo que obliga a los destinatarios a dudar de su alcance, provocando confusión sobre la naturaleza de las sanciones cuya manufactura delegó en un reglamento, lo cual también resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

Por tanto, en el caso concreto, no basta con que la ley señale que su reglamento contendrá las infracciones y sanciones que procedan por su inobservancia, para que se pueda garantizar el respeto al principio de seguridad jurídica y a los que rigen la facultad reglamentaria, como son los de reserva de ley y subordinación jerárquica.

⁸ Tesis P.J. 46/2015, de rubro: ***“ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”***

A este respecto, conviene recordar que conforme a estos dos últimos principios se evita, por una parte, que el reglamento aborde de forma novedosa materias reservadas al Poder Legislativo; y por el otro, se exige que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

En consecuencia, la facultad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo tiene como principal objeto proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en los lineamientos que establecen las leyes reglamentadas.

Otra forma de analizar el problema implicaría otorgar al legislador la posibilidad de siempre señalar que las cuestiones relacionadas con el régimen punible que le corresponda se desarrollaría en un reglamento, lo cual haría imposible saber si este último rebasa no la ley, al no existir un parámetro legal en el sentido formal y material que pueda medir si la normatividad derivada se ajustó o no a aquél, todo lo cual no se aviene a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del artículo 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto número 324 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho.

SEXTO. Efectos de la invalidez de la norma. Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al texto fundamental, de la siguiente forma:

- a) Artículo 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado se resuelve.

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la invalidez del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvanse los autos al lugar de origen y archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, y Laynez Potisek respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Franco González Salas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente

Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá a favor de las consideraciones relativas a la violación al principio de legalidad en su vertiente modulada de tipicidad, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo con razones adicionales, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat por razones diversas y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la invalidez de las normas, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- La Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 60/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinte de enero de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a trece de julio de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 60/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del veinte de enero de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018.****I.- Antecedentes**

En sesión pública de veinte de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 60/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de:

- Desestimar la acción de inconstitucionalidad, con respecto a la solicitud de invalidez del artículo 149, segundo párrafo de la **Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes**, toda vez que no se logró la mayoría calificada requerida para ello (sólo se alcanzaron siete votos por la invalidez).
- Declarar por mayoría de ocho votos, la invalidez del artículo 151, primer párrafo del referido ordenamiento.

II.- Consideraciones del Proyecto

El proyecto inicialmente circulado, proponía declarar fundados los conceptos de invalidez, esencialmente, bajo las siguientes consideraciones:

- El artículo 149, segundo párrafo, faculta ampliamente al Ejecutivo para que, en el Reglamento, establezca indiscriminadamente y sin límite alguno los supuestos específicos de infracción.
- Ello se estimó, vulnera el artículo 14 constitucional que exige que las infracciones y las sanciones estén determinadas en la ley, sin que resulte admisible que el legislador delegue en términos absolutos y sin directrices, tal concreción al Ejecutivo, por medio del Reglamento respectivo.
- El artículo 151, primer párrafo, contiene una previsión que no ofrece seguridad jurídica a los gobernados, en tanto que, de manera amplia, indica que: *“Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría”*. Lo anterior, permitiendo que en el Reglamento se desarrolle todo tipo de sanciones, desde una amonestación hasta un arresto administrativo, sin mayor límite al respecto.

Durante la discusión inicial del asunto, en sesión del jueves dieciséis de enero de dos mil veinte, los integrantes del Tribunal Pleno expresaron diversas opiniones que llevaron a la Ministra ponente a plantear ajustes al proyecto, lo cual se circuló de forma previa a la sesión del veinte de enero siguiente, en la que alcanzó mayoría la invalidez del artículo 151, primer párrafo, de la Ley impugnada, pero no la invalidez del artículo 149, segundo párrafo, atendiendo a que para algunos Ministros, debía en el caso, ser mayor la modulación de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, además de que, en su caso, una interpretación conforme de la norma podía salvar la inconstitucionalidad planteada.

En cualquier caso, me reservé la emisión del presente voto, a fin de expresar las razones que sustentan mi postura a favor de la inconstitucionalidad de los dos preceptos impugnados.

III.- Razones del voto particular

En principio, me parece que era viable declarar la invalidez del artículo 149, segundo párrafo de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, que dispone lo siguiente:

“Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta Ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento.”

Lo anterior, atendiendo a que, la referida porción normativa, incluye un mandato de carácter **“absoluto”**, para que el Ejecutivo del Estado, a partir del respectivo reglamento, establezca las conductas, hipótesis y sanciones respectivas, lo que a mi juicio vulnera los principios de legalidad y reserva de ley.

Como se observa del texto transcrito, ni siquiera podemos hablar propiamente de que la Ley, tras una definición abstracta, genérica o mínima, realiza al Ejecutivo una delegación o habilitación para que normativamente defina o precise cuestiones que, por su complejidad técnica o alto nivel de especialización, conviene sean desarrolladas en un Reglamento; sino que, más bien, lo que ocurre, es que el legislador renuncia a su facultad imperiosa de fijar en la Ley, cuando menos, las hipótesis genéricas de infracción y las respectivas sanciones.

Así, no podemos hablar ni siquiera de una modulación de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, porque, en realidad, la Ley está desconociendo o inaplicando totalmente los principios de legalidad y reserva de ley a que me refiero.

Ante ello, el Reglamento podría indebidamente establecer un amplio catálogo de infracciones no acotadas por la Ley; y, a la vez, fijar sin límite o rango todo tipo de sanciones.

A los argumentos de inconstitucionalidad, sumaría también el de violación al principio de seguridad jurídica, ya que la norma generó distintas interpretaciones que incluso se discutieron en el propio Tribunal Pleno; entre ellas, aquéllas referentes a si el primer párrafo del precepto, referido a responsabilidades administrativas, impactaba o no directamente al segundo párrafo, o si éste era independiente, como me parece es el caso.

IV.- Razones del voto concurrente

En cuanto al artículo 151, primer párrafo de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, coincido con la declaración de invalidez del precepto, que a la letra dispone:

“Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría.

La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento.”

En la sesión del veinte de enero de dos mil veinte, me expresé a favor del sentido del proyecto y de la invalidez de la norma, aunque ello no sólo por vulneración a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, sino también por vulneración al principio de seguridad jurídica.

Lo anterior, porque en un extremo, una lectura del artículo podría llevar a concluir que, incluso, la determinación de las sanciones correspondería a la “Secretaría” y no al Reglamento, lo que serían aún de mayor gravedad a la sola remisión absoluta a que sea la norma infra-legal la que defina las sanciones aplicables por violación a la Ley y al propio Reglamento.

En suma, en mi opinión, ambos preceptos resultan inconstitucionales no sólo porque vulneran el principio de legalidad, en sus vertientes de reserva de ley y subordinación jerárquica, sino porque, además, transgreden el principio de seguridad jurídica por la incertidumbre que pueden generar las diversas interpretaciones posibles de cada artículo impugnado.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 60/2018, se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 60/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018

En sesión de veinte de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho.

El tema central consistió en verificar si los artículos impugnados resultaban inconstitucionales por no establecer con precisión las conductas infractoras, ni las sanciones aplicables. De ahí que, para una mejor comprensión del tema conviene conocer el texto de los preceptos en cuestión.

Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta Ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento.

Las denuncias serán presentadas ante la Secretaría o, en su caso, ante la Contraloría del Estado.

Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría.

La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones. Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento.

Al respecto, se obtuvo una mayoría de siete votos por declarar la inconstitucionalidad del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, votación que al no ser calificada (ocho votos) derivó en desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de dicha norma general.

Por el contrario, la propuesta de invalidez del artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes obtuvo una mayoría calificada de ocho votos, lo cual ocasionó su expulsión de nuestro sistema jurídico.

En la sesión respectiva voté a favor del sentido del proyecto y por la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, aunque ello lo hice exclusivamente desde la perspectiva de una flagrante violación al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, aplicable en forma modulada por tratarse de normativa inherente al derecho administrativo sancionador.

Por lo anterior, anuncie la emisión del presente voto concurrente para enfatizar la importancia que, en mi opinión, tenía acotar las razones por las cuales los preceptos impugnados efectivamente resultan incompatibles con el texto constitucional, ya que la sentencia aprobada desbordó las razones que efectivamente permitirían justificar la inconstitucionalidad decretada.

I. Razones de la concurrencia

En la sentencia aprobada se da cuenta, por una parte, con la desestimación de la acción respecto del precepto que no obtuvo votación calificada y, por otra parte, desarrolla las razones por las cuales el artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes es inconstitucional. La consideración total de dicha determinación fue que:

La ley reclamada carece por completo de supuestos que podrían dar lugar a sanciones, sin que baste que a lo largo de su articulado establezca facultades de inspección y vigilancia en distintos rubros relacionados con las materias tales como: sanidad vegetal; prevención y detección fitosanitaria; uso y aplicación de fertilizantes, agroquímicos y agentes de control biológico; distintivo estatal agrícola; etcétera; e inclusive, habilite a inspectores agrícolas, pues resulta muy complicado para los destinatarios de la norma saber si la desatención a cada una de las obligaciones da lugar o no a una sanción "administrativa" o pecuniaria de las que menciona el artículo 150 antes comentado, a grado tal que, en los términos en que está redactada la ley, el reglamento quedó facultado para establecer, indiscriminadamente y sin límite alguno, castigar uno a uno el incumplimiento de los deberes previstos en el ordenamiento del que deriva.

Pese a que dicha consideración claramente está referida al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad y que la misma sería suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto en cuestión, en la sentencia se abundaron razones que llevaron a considerar la existencia de una “palmaria violación a los principios de seguridad jurídica y reserva de ley”. Dichas consideraciones consistieron en que:

1) No se precisaron expresamente las sanciones “administrativas” a que alude el artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes lo cual provoca una gran inseguridad jurídica a sus destinatarios, porque en el reglamento respectivo podrían desarrollarse toda clase de sanciones, desde una simple amonestación hasta un arresto administrativo. 2) El precepto combatido no alude a una sola conducta que pueda dar lugar a una sanción, sino que lo único que se localiza a lo largo de la ley, es una constante remisión al ámbito reglamentario, pero sin precisar si la remisión a ese instrumento tiene o no por finalidad configurar un supuesto sancionatorio, y de qué tipo. 3) El artículo cuestionado tampoco brinda certeza sobre los montos de las sanciones pecuniarias, ni si habría un mínimo y un máximo, y es evidente que nada impedía al legislador reducir la posible arbitrariedad previendo topes superiores que cerraran un uso desmedido de la facultad reglamentaria. 4) El artículo 151 de la referida Ley, es de tal vaguedad que solamente contiene una previsión implícita, no expresa, sobre cuáles serán las sanciones que en concreto proceda aplicar a quienes cometan las violaciones que se lleguen a instituir a nivel reglamentario, ya que únicamente refiere en términos generales: “Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría”; lo cual no ofrece seguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

Como se observa, las consideraciones transcritas si bien pueden tener alguna relación con el amplio principio de seguridad jurídica, nada tienen que ver con el principio de reserva de ley, es decir, aquél por virtud del cual determinadas materias o relaciones jurídicas únicamente pueden ser reguladas a través de una ley en sentido formal (órgano legislativo) y material (normas generales, abstractas e impersonales), dada la existencia de un mandato constitucional en ese sentido.

Por el contrario, las consideraciones relativas a la indefinición clara y cierta de las conductas infractoras y de las sanciones aplicables a cada una de ellas, así como la remisión ilimitada al reglamento de la ley impugnada o la vaguedad de los términos empleados por el legislador, válidamente podrían justificar una vulneración del principio de tipicidad que también aplica para la materia administrativa sancionadora y conforme al cual, el legislador debe definir con un grado razonablemente inteligible las conductas infractoras y las sanciones aplicables, a fin de evitar la aplicación arbitraria o inexacta de las mismas.

Más aún, me parece un contrasentido que en buena parte de las consideraciones de la sentencia aprobada se haya hecho referencia a que no es inválido que, en determinados supuestos, el legislador habilite a normas reglamentarias para desarrollar supuestos de infracción o aspectos técnicos para la acreditación de las conductas infractoras, y después se haga referencia al principio de reserva de ley para pretender justificar la inconstitucionalidad de un precepto que precisamente habilita a normas reglamentarias para definir infracciones y sanciones.

Por lo anterior, en las sesiones enfatiqué que mi voto por la inconstitucionalidad de los artículos impugnados se limitaba a la violación del principio de legalidad en su vertiente de tipicidad y que me parecían innecesarios los argumentos tendentes a evidenciar una violación a otros principios constitucionales, particularmente el de reserva de ley.

El Ministro, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 60/2018, se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 60/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesiones de dieciséis y veinte de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se analizó la validez de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes¹. Por lo que hace al primero de estos artículos, se desestimó la acción al no haber alcanzado la votación calificada para declarar su invalidez; sin embargo, sí hubo una mayoría idónea para declarar la invalidez del artículo 151, párrafo primero, bajo el argumento de que transgredía los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de reserva de ley.

I. Opinión de la mayoría

En síntesis, al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno reconocieron, por una parte, que nada impide que una ley faculte a la autoridad administrativa para que, en ejercicio de su facultad reglamentaria o a través de cláusulas habilitantes, desarrolle, complemente o pormenore algunos elementos de las conductas que configuren una infracción a la ley, o los elementos fácticos que habrán de tomarse en cuenta para determinar la sanción que proceda, pues el principio de reserva de ley puede modularse en materia de derecho administrativo sancionador.

No obstante, en el caso concreto se consideró que al no tratarse de una materia en la que participe un órgano de alta especialidad o autónomo, sino cuya aplicación corresponde esencialmente a la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Aguascalientes, así como a los productores y organizaciones agrícolas locales, no se advertía que el desarrollo de las sanciones requiriera atender necesidades técnicas de difícil acceso para quienes participaron en su proceso legislativo. Por esta razón, se estimó que el legislador estaba obligado a señalar *mínimamente* las conductas cuyo incumplimiento ameritaba ser sancionado, las formas de reprimirlas y los criterios que debían orientar su individualización.

Efectivamente, se argumentó que la norma impugnada presentaba diversas “deficiencias”, entre las que se señalaron: **1)** que no se precisaban expresamente las sanciones “administrativas” procedentes, lo que abría la puerta a que en el reglamento respectivo se desarrollaran toda clase de sanciones; **2)** que no se aludía a las conductas que específicamente podían dar lugar a una sanción; **3)** que el artículo impugnado no brindaba certeza sobre los montos de las sanciones pecuniarias ni sobre si debía existir un mínimo y un máximo; y **4)** que no se expresaban cuáles serían las sanciones que en concreto debían proceder frente a las violaciones a las hipótesis contenidas en el reglamento.

Así las cosas, dado que el artículo impugnado delegaba en términos absolutos y sin directriz o lineamiento alguno, cuáles debían ser las infracciones a la ley y omitía enunciar los montos de las sanciones procedentes, en la sentencia se concluyó que ello producía una palmaria violación a los principios de seguridad jurídica y reserva de ley. Lo anterior, pues ello ocasionaba que la facultad reglamentaria en el aspecto punible-administrativo pudiera ejercerse de forma omnímoda, es decir, sin que el reglamento respectivo pudiera encontrar en la ley que lo precedía su justificación y medida.

¹ **Artículo 149.** Las autoridades encargadas de aplicar esta Ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento.

Las denuncias serán presentadas ante la Secretaría o, en su caso, ante la Contraloría del Estado.

Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría.

La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento.

II. Razones del disenso

Respetuosamente difiero de la conclusión alcanzada por la mayoría de mis compañeros, así como de las consideraciones que la sustentan y formulo el presente voto particular para explicar las razones por las que — desde mi óptica— se debió **reconocer la validez** de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

En primer lugar, es importante destacar que este tema fue abordado por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver los **amparos directos en revisión 2811/2010² y 3508/2013³, así como el amparo en revisión 611/2016⁴**; en los que reconoció que el derecho administrativo sancionador efectivamente participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional; mismo que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, así como que sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

No obstante, en dichos precedentes se dijo también que **dicho criterio no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa**, pues el fin perseguido no es excluir a ésta del desarrollo del derecho administrativo sancionador, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: **proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos**.

Así, se señaló que el entendimiento del principio de legalidad —en su vertiente de reserva de ley— **ha evolucionado al grado de permitir al legislador habilitar la participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, los cuales no podrían ser desarrollados óptimamente en el proceso legislativo, pues se arriesga que la legislación que se emita para tal efecto resulte obsoleta o ineficaz para responder a la necesidad de los sectores especializados**. En otras palabras, la intervención de los órganos administrativos se justifica por el balance que debe existir entre la legitimidad democrática de la sanción y el alto grado de especialidad que requiere la materia administrativa-regulatoria, así como con el dinamismo que la caracteriza y la necesidad de una adaptación incesante.

Por tanto, la Primera Sala entendió que el sub-principio de reserva de ley en esta materia exige que la toma de decisiones públicas resida en la ley y permite al legislador preservar su control democrático mediante la delegación de acotadas facultades de creación normativa a órganos administrativos, **siempre y cuando se compruebe la existencia de esa voluntad legislativa de delegación y se actúe sobre la base de los lineamientos de política legislativa establecida en la ley**.

Para determinar lo anterior, se debe constatar si el esquema legal establece una predeterminación inteligible de la conducta infractora —sin que sea necesaria una concentración normativa—, **mediante una regulación suficiente que admita la integración de obligaciones cuyo incumplimiento sea sancionado**. De esta forma, lo relevante es determinar si se obtiene la finalidad de la previsibilidad y de la proscripción de la arbitrariedad, insertos en la centralidad del principio de legalidad.

Así las cosas, **se estableció que las normas legales que establecen como conducta infractora el incumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley y en los reglamentos o fuentes administrativas son admisibles constitucionalmente**. Sin embargo, si las obligaciones establecidas en ordenamientos de naturaleza administrativa no guardan una relación racional con lo establecido en la ley, sino que contienen un desarrollo normativo incompatible con lo previsto por el legislador, o bien, se trate de normas administrativas que no encuentren justificación en alguna racionalidad técnica y de especialización, los jueces constitucionales deberán declararlas inconstitucionales por violar el principio de reserva de ley, al sobrepasar los límites del modelo de estado regulador admisible constitucionalmente.

² Resuelto en sesión de seis de abril de dos mil once, bajo la Ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia y por unanimidad de cinco votos.

³ Resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y por unanimidad de cinco votos.

⁴ Resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y por unanimidad de cinco votos.

Bajo estos criterios, los cuales suscribí como integrante de la Primera Sala, en los **amparos directos en revisión 2811/2010 y 3508/2013**, se analizó el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo⁵ y se concluyó que dicho precepto era acorde al principio de legalidad; mientras que en el **amparo en revisión 611/2016** se arribó a la misma conclusión respecto del artículo del artículo 71, inciso c), fracción V, de la Ley Federal de Telecomunicaciones⁶.

Ahora bien, desde mi punto de vista, tanto aquellos asuntos como el que ahora nos ocupa versan sobre normas relacionadas con sanciones administrativas a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente —en el presente caso, el desarrollo agrícola—, las cuales presentan características de **especialidad técnica**; por lo que los criterios antes expuestos son enteramente aplicables a las normas que ahora se analizan. Lo anterior, sin que resulte relevante que en la gestión y operación de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes no participe algún órgano de alta especialidad o autónomo, pues se entiende que el desarrollo de regulación especializada también puede recaer en la administración pública del Estado.

Así las cosas, estimo que para determinar si la norma impugnada es o no contraria al sub-principio de reserva de ley, resulta imperativo analizar si: **i.** existe una voluntad legislativa de delegación no prohibida constitucionalmente; y **ii.** existe un desarrollo legislativo suficiente que establezca un marco general de regulación del sector en cuestión a partir del cual se genere una predeterminación cierta de la conducta a sancionar, así como pautas mínimas que el Ejecutivo deberá atender al momento de desarrollar los tipos administrativos.

Por lo que hace al primer requisito, **en el caso es clara la intención del legislador de delegar en la facultad reglamentaria del Ejecutivo los supuestos específicos de infracción a la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes**, tal como se desprende de los propios artículos impugnados, así como del contenido de los artículos 9, 12, 14, 149 y 150⁷.

En segundo lugar, es necesario verificar si existe un marco legislativo suficiente para identificar los principios generales de la política pública a los que se deba apegar la función reglamentaria del Ejecutivo. Sobre este punto, observo que en diversas partes de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes se establecen diversas obligaciones a cargo de productores y organizaciones agrícolas; particularmente en el Título Sexto (denominado “*Inspección y Vigilancia*”), en donde se establecen obligaciones relacionadas con sanidad vegetal, protección y prevención fitosanitaria, uso y aplicación de fertilizantes, agroquímicos y agentes de control biológico, regularización y certificación de semillas y material vegetativo para plantaciones, entre otras.

⁵ **Artículo 15.** Las infracciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias podrán ser sancionadas con multas de 1,000 a 100,000 veces el importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que se incurra en la falta, a juicio de la autoridad competente, **tomando en cuenta la importancia de la falta.** En caso de infracción a lo dispuesto por los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones previstas en el párrafo anterior, el infractor perderá en favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos.

Para aplicar este artículo, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁶ **Artículo 71.** Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley, se sancionarán por la Secretaría de conformidad con lo siguiente:

[...]

C. **Con multa de 2,000 a 20,000 salarios mínimos** por:

[...]

V. **Otras violaciones a disposiciones de esta Ley y las disposiciones reglamentarias y administrativas** que de ella emanen.

⁷ **Artículo 9º.** Son facultades de la Secretaría:

[...]

VI. Elaborar y someter a la consideración del Gobernador del Estado el Reglamento para la aplicación de esta ley;

[...]

Artículo 12. Son facultades de la Secretaría de Finanzas, en materia agrícola:

[...]

III. Recaudar, determinar e imponer, en ejercicio de sus facultades y atribuciones, los recursos que se deriven de las sanciones económicas impuestas con motivo de las infracciones cometidas en contra de la presente Ley y de su Reglamento;

[...]

Artículo 14. Son facultades de la Contraloría del Estado, en materia agrícola:

[...]

II. Aplicar las sanciones correspondientes por las infracciones que se cometan a la presente Ley; y

[...]

Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta Ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento.

Las denuncias serán presentadas ante la Secretaría o, en su caso, ante la Contraloría del Estado.

Artículo 150. Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente.

Así, **considero que es precisamente este conjunto de obligaciones el que conforma el marco a que deberá ajustarse la labor reglamentaria de la autoridad administrativa, so pena de transgredir el sub-principio de reserva de ley.** Lo anterior, en el entendido de que no era *necesario* que el legislador realizara una concentración normativa de las conductas sancionables en algún apartado de la Ley en comento, sino que basta constatar que en el esquema legal se estableciera con una predeterminación inteligible la conducta infractora, mediante una regulación suficiente que admita la integración de obligaciones cuyo incumplimiento pueda o deba ser sancionado.

Ahora bien, por lo que hace a las pautas mínimas para desarrollar los tipos administrativos, advierto que en el Título Séptimo de la Ley (denominado “*Infracciones, sanciones y medios de defensa*”) se establecieron diversos artículos —entre ellos, los ahora impugnados— de donde se desprende que tanto las infracciones como las sanciones serán determinadas en el Reglamento —lo que otorga seguridad jurídica a los sujetos de la ley sobre dónde se encuentran los supuestos específicos que podrían dar lugar a una sanción— y que aquellas serán sancionadas administrativa o pecuniariamente⁸.

Incluso, en el párrafo segundo del artículo 151 se establece que la Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de las sanciones por las violaciones a esta Ley y su reglamento, lo que pone de manifiesto la voluntad legislativa de que las sanciones que fije el Ejecutivo sean de naturaleza pecuniaria. Además, en lo que se refiere a la individualización de la sanción, el párrafo tercero de la misma disposición señala que para la imposición de la sanción deberá tomarse en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor; mientras que el párrafo quinto prevé un aumento del cien por ciento de la sanción pecuniaria en casos de reincidencia.

No pasa desapercibido que el presente asunto se distingue de los precedentes en el sentido de que en las normas ahí impugnadas se incluía un parámetro de sanción al que debía ajustarse la autoridad administrativa, mientras que la presente ley no especifica los montos de las sanciones que deberán corresponder a las infracciones correspondientes. Sin embargo, como señalé en los párrafos anteriores, las normas impugnadas **sí cuentan con una delimitación sobre la naturaleza de las sanciones a aplicar**; sin que la fijación de las sanciones en específico sea una cuestión que necesariamente debe reservarse a la sede legislativa, por las mismas razones que he apuntado anteriormente.

En conclusión, dado que la ley impugnada sí cuenta con lineamientos de política legislativa para guiar la facultad reglamentaria del Ejecutivo, sumado a que la voluntad legislativa de delegación es expresa e inequívoca, concluyo que no actualiza una violación al sub-principio de reserva de ley y, por tanto, debió declararse la **validez** de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 60/2018 y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 60/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁸ **Artículo 150.** Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones celebradas el dieciséis y veinte de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad 60/2018, promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, en los que se estableció que “*Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento*” y que “*Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría*”, respectivamente.

En la sesión de veinte de enero de dos mil veinte, por una parte, se desestimó la acción respecto de la propuesta relativa al estudio sobre la invalidez del artículo 149, segundo párrafo, de la ley en cuestión, al no haberse alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto,¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72² de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales del precepto cuestionado.

Por otra parte, una mayoría calificada de Ministras y Ministros votaron por declarar la invalidez del artículo 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

Ello bajo la consideración total consistente en que dicha porción normativa vulneraba los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, pues el legislador no había precisado cuáles eran las infracciones a la ley que podían derivar en una sanción, ni había señalado las sanciones que podían llegar a imponerse, y si bien en el artículo 150 se había precisado que “*Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente*”, lo cierto es que de allí sólo se advertía que, además de las sanciones pecuniarias, podrían existir otras de naturaleza administrativa, sin que se hubiese establecido en ley a cuáles se refería concretamente.

En este sentido, la mayoría consideró que el legislador local había delegado al reglamento el establecimiento y regulación de las sanciones, sin que existiera justificación alguna para ello, además de que tal delegación o remisión se había realizado en términos absolutos y sin establecer alguna directriz o lineamiento, lo cual era inaceptable en el presente caso, pues no existía justificación alguna para ello.

Sentido del voto

Tal como lo manifesté en la sesión respectiva, respetuosamente considero que en el presente caso debió sostenerse la validez de los preceptos impugnados, por las razones siguientes.

En principio hay que tomar en consideración que las normas que fueron materia de análisis, se encuentran dentro del título séptimo³ de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, que

¹ “Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
[...]

II. [...]

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

² “ARTÍCULO 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria se aplicara la norma general declarada inválida, el afectado podrá denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

³ “TÍTULO SÉPTIMO

INFRACCIONES, SANCIONES Y MEDIOS DE DEFENSA

CAPÍTULO I

Infracciones

Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta Ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento.

Las denuncias serán presentadas ante la Secretaría o, en su caso, ante la Contraloría del Estado.

Artículo 150. Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente.

se refiere a infracciones, sanciones y medios de defensa; esto es, forman parte de un subsistema creado dentro de la propia ley que, cabe señalar, no es una ley específica en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, sino que simplemente incorpora un apartado que busca atender al sistema anticorrupción que se ha constituido en México, y en específico, a lo que se dispone en la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

Lo anterior queda más claro si tomamos en cuenta que el artículo 149 de la ley local impugnada⁴ señala que las autoridades encargadas de aplicar esa legislación están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, la cual, a su vez, debe ajustarse a lo que dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en términos de lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se expidió esta última.⁵

Es importante también recordar que la mencionada Ley General fue expedida por el Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación”.

Esto me parece de crucial relevancia debido a que, como ya lo he mencionado en diversas discusiones, para analizar la constitucionalidad de leyes locales que derivan de leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión en uso de la facultad otorgada por la propia Constitución Federal, debe atenderse no solamente a lo que señala la Carta Magna, sino también a lo que se establece en la ley general respectiva.

En este contexto, debe destacarse que, en lo que aquí interesa, la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé una norma abierta, que permite que sean las propias autoridades aplicadoras de la ley quienes determinen qué conductas pueden ser o no susceptibles de sanción frente a una conducta “no grave”.

CAPÍTULO II

Sanciones

Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría.

La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento.

Artículo 152. Las sanciones pecuniarias a que se refiere este capítulo se considerarán créditos fiscales y serán hechos efectivos por la Secretaría de Finanzas a través de sus oficinas de recaudación.

El procedimiento de notificación, ejecución y extinción de las sanciones pecuniarias, así como los recursos administrativos para oponerse al procedimiento económico coactivo, se sujetará a las disposiciones del Código Fiscal del Estado de Aguascalientes, a la Ley Hacendaria del Estado de Aguascalientes, la Ley del Procedimiento Administrativo y la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO III

Impugnación de Resoluciones en la Materia

Artículo 153. En contra de los actos o resoluciones que se dicten en los términos de esta Ley y las demás disposiciones legales aplicables, procede el recurso de reconsideración.

Dicho medio de impugnación tiene por objeto que la autoridad revoque o modifique las resoluciones administrativas que se reclaman.

Artículo 154. El recurso de reconsideración deberá presentarse por escrito ante la autoridad que dictó la resolución que se reclama, dentro de los diez días hábiles siguientes a partir de la notificación de la resolución que se reclama y al admitirlo se suspenderán los efectos de la resolución, cuando éstos no se hayan consumado, siempre que no se altere el orden público o se afecte el interés social.

Artículo 155. En el escrito de reconsideración se expresarán: nombre, domicilio de quien promueve, los agravios que considere se le causan, la resolución que motive el recurso y la autoridad que haya dictado el acto reclamado.

En el mismo escrito deberán ofrecerse las pruebas y alegatos, especificando los puntos sobre los que deban versar, mismos que en ningún caso serán extraños a la cuestión debatida.

Artículo 156. Admitido el recurso por la autoridad, se dictará la resolución que corresponda en un plazo de diez días hábiles, misma que se deberá notificar en forma personal al interesado.

Artículo 157. Conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, la persona afectada por la resolución administrativa, puede optar por interponer el recurso de reconsideración o iniciar el juicio correspondiente ante la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes”.

⁴ Transcrito en el pie de página anterior.

⁵ **Segundo.** Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto”.

Ello se advierte de la lectura de su artículo 50, primer párrafo, que dispone:

“Artículo 50. También se considerará Falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público.

[...]”.

Esa disposición se recoge en el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes,⁶ a la que hace remisión la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes que fue materia de análisis en este caso.

En este sentido, si la propia Ley General que rige en materia de responsabilidades administrativas para toda la República –y a la cual se deben ajustar las leyes locales que de alguna forma tengan vinculación con esta materia– prevé la posibilidad de establecer normas abiertas en tratándose de la determinación de supuestos de infracción, respetuosamente considero que en el presente caso resulta válido que, partiendo de una interpretación conforme, la Ley de Desarrollo Agrícola para el Estado de Aguascalientes prevea también normas abiertas en relación con las infracciones y sanciones, y remita al reglamento respectivo para que se precisen y pormenoricen.

Con base en lo anterior, y contrario a lo sostenido por la mayoría, desde mi perspectiva los preceptos que fueron materia de análisis en el presente asunto admitían una interpretación conforme y, en consecuencia, debieron considerarse constitucionales.

Ello no implica que la autoridad administrativa, al expedir el reglamento correspondiente, pueda establecer cualquier tipo de infracción o sanción para los sujetos obligados en términos de la ley general y local respectivas, pues en todo caso, la pormenorización de esas infracciones y sanciones deberá ajustarse a lo dispuesto en esas leyes, pues de no hacerse así, dicho reglamento sí podrá ser tachado de inconstitucional, al no someterse a los parámetros establecidos en esas normas.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 60/2018, se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 60/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁶ *“Artículo 37.- También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.*

Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos, sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrarlos a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos afectados en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente por parte de la Auditoría Superior de la Federación, del Órgano Superior o de la autoridad resolutora.

En caso de que no se realice el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, estos serán considerados créditos fiscales, por lo que el Servicio de Administración Tributaria en el caso de los recursos federales, y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado y/o las unidades administrativas competentes en los municipios, en términos del Código Fiscal del Estado y demás las (sic) Leyes de Hacienda respectivas.

La autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al Artículo 61 de esta Ley, cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado”.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veinte de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron los artículos 149, párrafo segundo y 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes¹, que **remiten a su reglamento** para el establecimiento de los supuestos específicos de infracción a la ley y sus sanciones, por considerarlos violatorios de los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

El proyecto de sentencia presentado ante el Pleno para su discusión proponía la invalidez de ambos preceptos de la ley considerando que la remisión que éstos hacen al reglamento es excesiva, porque en la ley no se establecen, ni de forma general, los supuestos a infraccionar ni sus sanciones. A partir de esto, la propuesta desdoblaba una serie de consideraciones en el sentido de que resultaban violatorios de una de las expresiones del principio de legalidad, típica del derecho penal, trasladable y aplicable al derecho administrativo sancionador, y que es la exigencia de que las infracciones y las sanciones deben estar previstas en una ley en sentido formal y material.

La acción de inconstitucionalidad se desestimó respecto del artículo 149, párrafo segundo, debido a que no se alcanzó la mayoría calificada para su invalidez² y el artículo 150, párrafo primero, fue declarado inválido por mayoría de ocho votos³.

La suscrita fue la única integrante del Tribunal Pleno que votó **de forma diferenciada** respecto a ambos preceptos: a favor de la validez del artículo 149 y por la invalidez del 150, que es como finalmente se estableció en la sentencia. Por lo tanto, el presente voto tiene el objetivo de ahondar en las razones por las cuales el análisis de cada precepto debe realizarse separadamente, mismas que anticipé en la discusión plenaria del veinte de enero.

1. Sobre la validez del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes

Para abordar por qué considero que este precepto es válido, me referiré a diversos precedentes de este máximo tribunal. Comienzo con el amparo directo en revisión 2811/2010⁴, donde se impugnaba el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, al prever la existencia de una sanción por “(...) *infracciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias*”, que el entonces quejoso combatía como violación al principio de tipicidad.

¹ Artículo 149.-

Las autoridades encargadas de aplicar esta Ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento.

Las denuncias serán presentadas ante la Secretaría o, en su caso, ante la Contraloría del Estado.

Artículo 151.-**Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría.**

La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento.

² Una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron por la invalidez. Los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán, Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y la suscrita Ministra votamos en contra y por el reconocimiento de la validez del precepto.

³ Votaron por la invalidez los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y la suscrita. Los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por el reconocimiento de la validez del precepto.

⁴ Resuelto en sesión del seis de abril de dos mil once por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia (ponente), Sánchez Cordero y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Al resolver el asunto, la Primera Sala consideró que la redacción de la norma era clara y precisa respecto de la conducta sancionable, al señalar que ésta consiste **en la inobservancia de las disposiciones que establezcan un hacer o un no hacer en la ley de la materia y sus reglamentos**. Es decir, el quejoso conocía las consecuencias de su proceder, sin que fuera posible alegar el desconocimiento de la conducta incorrecta (es decir, la infracción a una disposición reglamentaria). Al respecto, la ejecutoria dice:

“Así, la norma no induce a errores o confusiones en su aplicación, ni deja en incertidumbre jurídica al particular que se ubique dentro del supuesto que en ella se establece, en virtud de que la persona física o moral de que se trate sabe que en caso de incurrir en esa conducta será sujeto de una sanción”.

Un precedente posterior, también de la Primera Sala, retoma ese punto. El amparo directo en revisión 3508/2013⁵, se estableció lo siguiente, que también encuentro relevante para el tema que nos ocupa:

“El principio de legalidad aplicable en el derecho administrativo sancionador no exige una absoluta reserva de ley y tipicidad, que obligue al legislador a establecer exhaustivamente y completamente un esquema sancionatorio en un solo precepto legal, lo que implicaría adoptar un estándar formal y cuantitativo, pues la evolución jurisprudencial de esta Sala se ha alejado de este extremo, por lo que no cabe afirmar que los jueces constitucionales tienen la obligación de analizar estas leyes y comprobar si ofrecen el grado de “concentración” y “detalle” de regulación exhaustiva de todos los elementos de la sanción administrativa, según el cual la norma legal sólo resultaría constitucional si logra la unidad regulativa en un precepto, pues en caso contrario, existiría una violación a estos principios”.

Si bien yo no participé en las discusiones plenarias que dieron lugar a lo anterior, y por lo tanto no expuse criterio en ese entonces, coincido con las decisiones ahí tomadas y las reflexiones que las orientaron.

Por lo anterior, me parece que en el caso que hoy discutimos en esta AI 60/2018, el precepto impugnado, el 149 de la LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, es claro y preciso respecto a la conducta a sancionar, pues esta consiste en la inobservancia de las disposiciones previstas en esa ley. El artículo 149 no induce a errores o a confusiones en su aplicación, ni deja en incertidumbre jurídica a los particulares que se ubiquen dentro de los supuestos que en ella se establece, en virtud de que la persona de que se trate sabe que, se insiste, en el caso de incurrir en esa conducta será sujeto de una sanción.

Además, me parece que el precepto deja un importante margen para que la autoridad administrativa, conocedora de la aplicación de la norma, cuente con la posibilidad de participar en el desarrollo de facultades normativas para para cumplir y hacer cumplir esa ley, precisamente porque así lo dispuso el legislador. No hay error en el sentido de que los supuestos de infracción tienen que ver con la ley y que el legislador dispuso que sean determinados en el reglamento.

Así, respecto al segundo párrafo del artículo 149 de la LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, que dice *“Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento”*, debo decir que lo considero válido, así que por lo que toca a este precepto, estoy en contra del proyecto que aquí se discute. Lo que no es así respecto al artículo 151 impugnado.

⁵ Resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce por unanimidad de cinco votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Sánchez Cordero y Presidente Pardo Rebolledo.

2. Sobre la invalidez del artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes

Los mismos precedentes citados que me llevaron a convalidar el artículo 149 impugnado, me llevan a una conclusión distinta respecto del diverso 151, párrafo primero, ya que en este caso no se estableció ningún rango que permita limitar o determinar las sanciones aplicables.

El párrafo primero, impugnado, establece: “*Las sanciones por violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas [...] por la Secretaría*”. Tales sanciones consistirán en multas, porque el párrafo siguiente dispone que el pago de las sanciones corresponde a la Secretaría de Finanzas del Estado; no obstante, no se dispone ningún rango para su determinación, lo que acentúa la enorme discrecionalidad de la autoridad administrativa.

En el precedente del amparo directo en revisión 2811/2010, la ley ahí impugnada establecía la sanción por rangos, y así se impedía el actuar arbitrario de la autoridad y permitía individualizar la pena. En similares términos se decantó el amparo directo en revisión 3508/2013, también ya referido. En este último precedente incluso se brinda una evolución jurisprudencial en este tema y se proponen tres valores contenidos en el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador:

- 1) El control democrático de la política punitiva en la materia, mediante un requisito mínimo del principio de reserva de ley.
- 2) La previsibilidad de las consecuencias de las personas, mediante el principio de tipicidad.
- 3) El correlativo fin de proscribir la arbitrariedad de la autoridad.

Desde mi punto de vista, los primeros 2 principios sí se encuentran garantizados, debido a que sí se cumple, en los términos previstos en los precedentes, una reserva de ley y porque los sujetos de las infracciones conocen las conductas prohibidas y que en caso de llevarlas a cabo se harán acreedores a una sanción. Sin embargo, el tercero de ellos no, porque como ya lo señalé, no existen montos o rangos mínimos y máximos a considerar por la autoridad para la imposición de las sanciones, de ahí que, en este caso, la delegación que el legislador previó en favor del reglamento es inconstitucional.

Luego, al no existir un parámetro de aplicación objetiva de las sanciones que eviten un ejercicio arbitrario de autoridad, el artículo 151, párrafo primero, impugnado, es violatorio del principio de tipicidad.

La Ministra, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 60/2018, se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, ocho de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 60/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.