

**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.

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.

¹ Foja 32 del expediente.

² Fojas 33 a 35 del expediente.

³ Fojas 418 y 480 del expediente.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018

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 veintiuno de junio al viernes veinte de julio de dos mil dieciocho.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018

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.

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

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

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.

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 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 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 compete 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.

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.

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.”***

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,

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.”**

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.

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 resolutivos 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 resolutivos 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 resolutivo primero:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018

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 resolutivo 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018

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.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 60/2018, fallada el veinte de enero de dos mil veinte, en el sentido siguiente: ***“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 resolutivos 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.”*** Conste.

JCD/Mauricio