

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 157/2007, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2007.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL.

SECRETARIOS: MAKAWI STAINES DIAZ.

FABIANA ESTRADA TENA.

MARAT PAREDES MONTIEL.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinte de octubre de dos mil ocho.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.

Por oficio presentado el veintisiete de agosto de dos mil siete, en el domicilio particular de la licenciada Fabbiola León Contreras, funcionaria autorizada por la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para recibir documentos y demandas fuera del horario de labores de este Alto Tribunal, Eduardo Medina-Mora Icaza, ostentándose como Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma general emitida y promulgada por los órganos que a continuación se mencionan:

a) Autoridad emisora: Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

b) Autoridad promulgadora: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La norma impugnada se hace consistir en:

a) El artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, contenido en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de julio de dos mil siete.

SEGUNDO.- Conceptos de invalidez. El promovente esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

a) Que el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, es violatorio del numeral 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Que en el derecho penal existen manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.

Que la sanción penal tiene lugar cuando el juez de la causa dicta sentencia definitiva y el inculpado es declarado responsable del delito por el cual se le acusó, por lo que válidamente procede la imposición de las penas o medidas de seguridad correspondientes.

c) Que de conformidad con el artículo 22 constitucional, que prohíbe el establecimiento de multas fijas, el Congreso de la Unión al legislar en materia penal, debe precisar un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa o sanción, rango dentro del cual la autoridad judicial deberá fijarla, previa valoración de lo dispuesto por los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal.

d) Que el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, establece una multa fija, lo cual contraviene al artículo 22 de la Norma Fundamental, puesto que no prevé un rango mínimo y uno máximo para que la autoridad judicial se encuentre en posibilidad de valorar la magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto, de las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado, de la forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su edad, educación, ilustración, costumbres, condición social y económica, así como los motivos que lo impulsaron a delinquir, entre otras.

Que en relación con lo anterior, es ilustrativa la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95 de rubro "**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.**", así como la tesis aislada de rubro: "**MULTAS EXCESIVAS, QUE DEBEN ENTENDERSE POR TALES.**"

e) Que la sanción que contempla la Ley Federal de Sanidad Vegetal, consistente en una multa equivalente a mil quinientos días multa, contraviene la garantía consagrada por el numeral 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque no otorga al juez penal un parámetro mínimo y máximo, que le permita determinar el monto de la sanción pecuniaria.

Que resulta aplicable la tesis jurisprudencial número 1a./J 51/2003, de rubro: "**MULTAS FISCALES. EL ARTICULO 77, FRACCION I, INCISO C), DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, AL NO FIJAR LOS MARGENES MINIMO Y MAXIMO EN SU DETERMINACION, VIOLA EL ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION FEDERAL (LEGISLACION VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2000).**"

Que igualmente son aplicables las tesis aisladas número IV.2o.3 A, de rubro: "**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. INCONSTITUCIONALIDAD DE SU ARTICULO 76, FRACCION III, VIGENTE EN EL AÑO DE 1998.**" y número 2a. CXLIX/2001, de rubro: "**MULTAS FIJAS. EL ARTICULO 239-B, FRACCION III, SEGUNDO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, QUE LAS AUTORIZA, ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL (LEGISLACION VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL).**"

f) Que en seguimiento de lo expuesto, la sanción pecuniaria contemplada por el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, no contempla un parámetro mínimo y máximo que permita a la autoridad competente determinarla acorde a lo dispuesto por los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal, lo cual contraviene a la Constitución Federal.

TERCERO.- Artículo constitucional que el promovente aduce violado. El precepto de la Constitución Federal que se estima infringido es el 22, primer párrafo.

CUARTO.- Admisión y Trámite. Mediante proveído de veintinueve de agosto de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **157/2007** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

En proveído de veintinueve de agosto de dos mil siete, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.- Informe de la autoridad emisora de la norma impugnada. La Cámara de Diputados, al rendir su informe en lo toral, manifestó:

a) Que la pretensión de que se declare la invalidez del artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, resulta infundada en virtud de que el procedimiento legislativo por el cual se expidió la norma impugnada, cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72 y 73 constitucionales.

b) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar únicamente la constitucionalidad de la porción normativa que establece "...y multa de mil quinientos días multa", pues en los conceptos de invalidez, no se formula argumento alguno para atacar la invalidez del tipo penal en su totalidad.

c) Que la multa establecida en el artículo 77 impugnado, no resulta violatoria de lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Federal, pues su fin último es salvaguardar a la sociedad, además de que cumple con las características de la pena, pues es intimidatoria, ejemplar, correctiva, eliminatoria y justa.

d) Que con la expedición de la norma impugnada se garantiza que el público usuario consumirá vegetales legítimamente cosechados y comestibles, sin perjuicio o daños para su salud.

Que de acuerdo con ello, con la multa establecida en la norma impugnada se salvaguardan la agricultura, la salud, el derecho a disfrutar de un medio ambiente digno en el que se puedan desarrollar las capacidades e inclusive el derecho a la vida, por lo que dichos bienes jurídicos son altos en comparación con la citada multa.

e) Que la multa contenida en el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal no es excesiva o fija, pues las personas que en determinado caso pueden hacerse acreedoras a ella, serían todas aquellas que tuvieran viveros, huertos, empacadoras, almacenes, aserraderos, plantaciones, patios de concentración y cualquier otro establecimiento donde se desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios, lo cual implica que el sujeto activo del delito, para realizar las conductas delictivas, debe contar con recursos económicos y por tanto, no resultan excesivas las multas de la norma impugnada.

f) Que el artículo 29 del Código Penal Federal establece que cuando el sujeto sentenciado no tenga la posibilidad económica de pagar las multas que establezca el tipo penal por el que haya sido condenado, puede sustituirse la multa por trabajo en favor de la comunidad.

Que sirve de sustento a lo anterior, la tesis aislada número I.7o.A.271 A, de rubro: "**MULTAS. NO SON INCONSTITUCIONALES LAS LEYES QUE LAS PREVEN, SI SU MONTO EXCEDE LA CAPACIDAD ECONOMICA DE UN CONTRIBUYENTE EN PARTICULAR.**"

SEXTO.- Por su parte, al rendir su informe la Cámara de Senadores, en síntesis, esgrimió:

a) Que los conceptos de invalidez formulados por el Procurador, son insuficientes e infundados para declarar la invalidez total del precepto impugnado.

b) Que la norma impugnada es producto de una facultad legislativa de valoraciones y desvaloraciones tanto de los bienes jurídicos como de las conductas que atentan contra ellas, y en la medida en que esa creación legislativa se efectúa en el ámbito de la legalidad debe subsistir en el orden jurídico nacional el precepto legal combatido.

c) Que el tipo penal establecido en el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal es válido y acorde a los principios constitucionales, ya que establece claramente la conducta antijurídica, sin que exista vaguedad, ambigüedad, confusión ni contradicción, por lo que al ser la norma clara y precisa, no debe declararse inconstitucional.

d) Que el artículo 77 impugnado establece dos tipos de sanciones, una corporal y otra pecuniaria, las cuales no vulneran el principio de legalidad al estar determinadas en forma clara y precisa, por lo que el gobernado conoce con certeza la pena aplicable.

e) Que por lo que hace a la sanción corporal, ésta no contraviene ningún precepto constitucional, toda vez que existe un mínimo y un máximo a fin de ser aplicada con estricta objetividad y justicia.

f) Que el hecho de que el artículo combatido contenga una multa fija, no significa que el legislador haya dejado de establecer los elementos necesarios que permitan al gobernado conocer con certeza la pena aplicable, ya que el agente se encuentra en todo momento en posibilidad de conocer el monto a que asciende la multa.

g) Que el texto constitucional no proscribiera en ninguna parte la existencia de multas fijas, pues lo que el artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe son las penas inusitadas, inhumanas, crueles, infamantes y excesivas.

Que una multa es excesiva, sólo si existe un desequilibrio en la condición económica del penado, o que sea notoriamente desproporcionada con el valor del "negocio que se cometió".

Que es aplicable a lo anterior, la tesis aislada de rubro: "**MULTAS. CUANDO NO SON EXCESIVAS.**"

h) Que la multa contenida en el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal tiene como único objetivo salvaguardar la sanidad vegetal, mantener el equilibrio ecológico y reducir los riesgos de contaminación, protegiendo así la producción primaria de vegetales que pueden ser consumidos por el hombre.

Que en ese sentido, la multa establecida no resulta excesiva, sino lo contrario, pues responde a las necesidades sociales y a los fines que se persiguen.

i) Que la multa establecida no es del todo fija, pues el precepto impugnado es el único dentro del capítulo V de la Ley Federal de Sanidad Vegetal que en el establecimiento de multas no emplea la preposición "hasta", por lo que dicho precepto debe interpretarse partiendo de la premisa de que el legislador respeta la Constitución y no intenta violarla.

Que por tanto, debe realizarse una interpretación sistemática y conforme del artículo 77 combatido, en el sentido de que la sanción económica que describe, consiste en una multa equivalente de uno a mil quinientos días, pues este parámetro constituye el mínimo más benéfico al sujeto activo del delito.

Que dicha interpretación es posible en atención a la tesis aislada número I.3o.P.1 P, de rubro: "**JURISPRUDENCIA EN MATERIA PENAL. INTERPRETACION DE LA LEY CON EFECTOS EXTENSIVOS Y DE EXCEPCION.**"

SEPTIMO.- Informe de la autoridad promulgadora de la norma impugnada. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Poder Ejecutivo Federal precisó que son ciertos los actos que se le atribuyen por lo que respecta a la sanción, promulgación y publicación de la norma impugnada, cuya actuación tiene fundamento en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que facultan al Presidente de la República a promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

OCTAVO.- Cierre de Instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

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 c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Oportunidad. En primer término se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

El artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal impugnado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de julio de dos mil siete (fojas 17 a 184 del expediente); por lo que es a partir del día siguiente a la fecha indicada, que debe hacerse el cómputo respectivo.

Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el plazo de treinta días para promover la presente acción transcurrió del viernes veintisiete de julio de dos mil siete al sábado veinticinco de agosto del mismo año, pero por ser inhábil, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, de conformidad con el artículo 60 antes referido.

En consecuencia, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes veintisiete de agosto de dos mil siete en el domicilio particular de la autorizada por la Secretaría General de Acuerdos, según se advierte al reverso del oficio de demanda, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria de la materia², por lo que es evidente que su presentación fue oportuna, en términos de la última parte del primer párrafo del artículo 60 citado.

Lo que se corrobora con el siguiente calendario:

julio 2007						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	<u>26</u>	27	28
29	30	31				

agosto 2007						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	<u>27</u>	28	29	30	31	

¹ "ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente (...)."

² "ARTICULO 7o.- Las demandas o promociones de término podrán presentarse fuera del horario de labores, ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona designada por éste."

TERCERO.- Legitimación del promovente. A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento (foja 16 del expediente).

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal³, el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal.

De acuerdo con lo previsto por dicho numeral, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de un artículo de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ordenamiento que tiene el carácter de federal, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno⁴, que a la letra señala:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

CUARTO.- Causas de improcedencia. En la presente acción de inconstitucionalidad, las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna de ellas, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

QUINTO.- Estudio de Fondo. A continuación se analizarán los conceptos de invalidez planteados por la parte promovente, tendentes a evidenciar que el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, contraviene lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Federal, al prever una multa fija.

El precepto impugnado es del tenor siguiente:

“Artículo 77. Al que ostente que un vegetal, sus productos o subproductos o actividad relacionada con sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales, cuenta con la certificación de la autoridad competente, sin comprobarlo, se le impondrá una pena de dos a siete años de prisión y multa de mil quinientos días multa.”

Esta norma, es de naturaleza penal en tanto que se encuentra en el Capítulo V de la Ley Federal de Sanidad Vegetal denominado “De los Delitos” y establece un tipo, respecto del cual impone una pena de dos a siete años de prisión a quien cometa la conducta descrita y multa de mil quinientos días de salario multa.

³ “ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...) II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...) c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...).”

⁴ Semanario Judicial de la Federación; Novena Epoca, Tomo XIV, Septiembre de 2001, Instancia: Pleno, Tesis P./J. 98/2001, página 823.

El artículo 22 de la Constitución Federal⁵ prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva, lo cual impone una obligación al legislador al momento de establecer los tipos penales y las sanciones correspondientes, en concreto respecto a la multa, que deberá determinar un parámetro mínimo y uno máximo que, por un lado, por sí no signifiquen una multa excesiva en relación al bien jurídico tutelado, y por otra parte, tales parámetros deberán dar margen al juzgador para que pueda considerar entre otros, dos factores sustanciales para individualizar las sanciones, a saber, gravedad del ilícito y grado de culpabilidad del agente, y se esté en aptitud de imponer una menor o mayor sanción pecuniaria dependiendo de tales aspectos.

Tal criterio resulta razonable si se toma en cuenta que la finalidad de toda sanción, conforme a la teoría positiva de la pena, tiende a: 1) una prevención general, que se dirige a quienes no delinquieron para que no lo hagan, en función a la gravedad del hecho cometido, a través de una disuasión en la sociedad para que no se delinca y reforzando el orden jurídico; y 2) una prevención especial, que se dirige a quien delinquiró para que no lo reitere, en función al riesgo de reincidencia en dicha persona, de manera que sea posible alcanzar la resocialización del sujeto.

En esos términos, puede concluirse que, por lo que toca a la ley, una multa será considerada excesiva y, por tanto, inconstitucional, en dos supuestos: primero, cuando se fijen parámetros que en sí mismos entrañen un exceso, como en el caso de que la pena mínima sea desproporcionada en relación al bien jurídico que se tutela, o bien que el parámetro máximo en relación al mínimo, implique la necesaria imposición de una multa excesiva cuando no se establezca una culpabilidad mínima; y segundo, cuando no siendo en sí mismos excesivos los parámetros mínimo y máximo, no concedan al juzgador arbitrio alguno para que analice la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, a fin de que conforme a cada caso particular pueda imponer la multa en atención a esos factores.

Así, una multa será excesiva cuando no permita al juzgador analizar la gravedad del ilícito, de acuerdo a las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de sanciones, así como el grado de culpabilidad del agente, conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras.

De lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los sujetos por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los agentes del ilícito.

En relación con el tema de multas fijas, este Tribunal ha establecido en forma reiterada su inconstitucionalidad, criterio que ha sido plasmado en diversas tesis jurisprudenciales P./J. 10/95, P./J. 102/99 y P./J. 17/2000, respectivamente de rubros: **"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES."**⁶, **"MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES."**⁷ y **"MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MINIMA Y UNA MAXIMA."**⁸

⁵ "Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)"

⁶ "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 10/95, página: 19.

⁷ "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor".

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 102/99, página 31.

⁸ "MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MINIMA Y UNA MAXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la

Si bien, las tesis citadas se refieren a materia administrativa, son aplicables en lo toral por mayoría de razón, pues este principio de proscripción de las multas fijas por considerarse excesivas ha sido extraído de la materia penal, y se ha hecho extensivo a otras ramas del derecho en las que se materializa el poder sancionador del Estado, tal como se advierte de la tesis de jurisprudencia P./J. 7/95⁹ que señala:

“MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL. Es inexacto que la ‘multa excesiva’, incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la ‘multa excesiva’ como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.”

Como puede advertirse, la norma impugnada establece que la autoridad judicial sancionará con una multa o sanción específica, a quienes realicen las conductas descritas.

Por consiguiente, al establecer el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, multa o sanción de montos específicos, esto es, prever una multa fija, efectivamente vulnera el artículo 22 constitucional, toda vez que no permite al juzgador, analizar la gravedad del ilícito, de acuerdo a las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión y aquellos factores de individualización de sanciones, así como el grado de culpabilidad del agente, conforme a sus circunstancias particulares.

No es óbice a lo anterior, lo argumentado por el Congreso de la Unión en el sentido de que el fin de la multa es salvaguardar a la sociedad a través de la sanidad vegetal y mantener el equilibrio ecológico, pues el hecho de que la sanción persiga un fin determinado, no justifica la vulneración a la prohibición constitucional, pues si bien las sanciones de índole penal cumplen con una finalidad social, las mismas deben realizarse dentro de las limitantes del Texto Fundamental.

Tampoco es obstáculo a la determinación de este Alto Tribunal, lo aducido por la Cámara de Diputados respecto a que la multa contenida en el precepto impugnado no es excesiva o fija, pues las personas que pueden llegar a hacerse acreedoras a la sanción, para realizar las conductas delictivas, deben contar con recursos económicos suficientes, o que en caso de no tenerlos, puede sustituirse por trabajo a favor de la comunidad. Ello en atención a que la multa debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a la autoridad correspondiente, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del sujeto activo del delito, así como de la gravedad del hecho punible.

Una vez que se ha realizado el estudio constitucional del que deriva que la multa fija prevista en la norma impugnada es contraria al texto constitucional, previo a la declaratoria por parte de este Alto Tribunal, es preciso hacerse cargo del argumento expuesto por el Senado de la República en el sentido de que es plausible hacer una interpretación sistemática del precepto y conforme con la Constitución a efecto de incorporar en la parte correspondiente a la sanción pecuniaria la expresión “hasta”, supuesto en el cual ya no se trataría de una multa fija.

Al respecto, es menester señalar que si bien al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible acudir a la interpretación conforme, buscando preservar las normas de tal forma que cuando respecto de ellas puedan haber varias interpretaciones debe elegirse la que resulte acorde con el texto fundamental.

autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación”.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, Instancia: Pleno, Tesis P./J. 17/2000, página 59.

⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 7/95, página: 18.

En el caso, no se trataría de un pronunciamiento interpretativo, sino integrador, pues para poder reconocer la validez de la norma impugnada es menester adherir al texto legislativo un postulado no previsto.

En este tipo de sentencias, las integradoras o aditivas, el juzgador llena los vacíos dejados por el legislador, los cuales ocasionan la vulneración de algún derecho fundamental.

Así, si bien es factible que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emita pronunciamientos de ese tipo en otras materias, no lo es en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, que podemos señalar de la siguiente manera:

a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en ley formal y material.

b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna (verbigracia leyes que crean delitos o aumenten penas).

c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual, las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extra-legales. Este principio a su vez implica dos aspectos:

c.1. La imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón; y

c.2. La prohibición de tipos penales ambiguos.

En estos términos, la determinación que haga el legislador constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues de acuerdo con los aspectos que abarca dicho principio el legislador está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.

Aunado a lo anterior, de manera oficiosa se considera pertinente pronunciarse sobre el alcance del artículo 29 del Código Penal Federal aplicable a los delitos de orden federal en términos de los preceptos 1o. y 6o. del propio ordenamiento¹⁰.

El citado artículo 29, párrafo tercero, establece lo siguiente:

“Artículo 29.- La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño.

(...)

Para los efectos de este Código, el límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito. Por lo que toca al delito continuado, se atenderá al salario mínimo vigente en el momento consumativo de la última conducta. Para el permanente, se considerará el salario mínimo en vigor en el momento en que cesó la consumación.

(...)”

Del estudio de los supuestos que contiene el artículo 29 del Código Penal Federal, se obtiene que, entre otras reglas, se establece que el día multa corresponderá a la cantidad que resulte de los ingresos netos diarios que obtenga el sentenciado; pero, en aquellos casos en que éstos no se puedan determinar, se tomará en cuenta el salario mínimo, así como para el caso de que los ingresos netos del sentenciado sean inferiores al salario mínimo, hipótesis en la cual la multa corresponderá a éste; por tanto, el precepto en análisis prevé la mecánica para determinar la cantidad de dinero que comprenderá cada día multa y no así una regla general en relación con el quantum mínimo de la multa, como parte de la sanción pecuniaria por la comisión de un delito.

Interpretación que es acorde con el principio de exacta aplicación de la ley penal. En consecuencia, del artículo de referencia tampoco puede interpretarse que ante la falta de previsión de un mínimo deba entenderse que el límite inferior es de un día de salario mínimo vigente.

Por tanto, resulta fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ “Artículo 1o.- Este Código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal.

Artículo 6o.- Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código y, en su caso, las conducentes del Libro Segundo.

Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.”

Finalmente cabe señalar que en la presente acción de inconstitucionalidad, únicamente se formulan conceptos de invalidez por lo que hace a la porción normativa en que se establece una multa fija.

No obstante que de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹, en acciones de inconstitucionalidad debe suplirse la deficiencia de la queja, en principio no se advierte que el tipo penal y la pena corporal pudieran ser inconstitucionales, por lo que el presente pronunciamiento únicamente se refiere a la última parte del precepto analizado que establece una multa fija, sin que deba entenderse que el que no se declare la invalidez de la primera parte del artículo implique un reconocimiento de la validez del mismo que sea obligatorio en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal.

En estas condiciones, al ser violatorio de los dispositivos constitucionales señalados, debe declararse la invalidez del artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, únicamente en la porción normativa que dice: "...y multa de mil quinientos días multa".

SEXTO.- Efectos. De conformidad con el artículo 105, penúltimo párrafo de la Constitución Federal¹², la invalidez decretada respecto del artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, en la porción normativa anteriormente señalada, por tratarse de una norma en materia penal, surtirá efectos retroactivos al veintiséis de julio de dos mil siete, fecha en que la misma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de julio de dos mil siete, únicamente en la porción normativa que dice: "...y multa de mil quinientos días multa", en los términos precisados en el quinto considerando de la presente resolución.

TERCERO.- La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria.

CUARTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Góngora Pimentel. No asistieron los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial; José de Jesús Gudiño Pelayo, por estar disfrutando de vacaciones por haber integrado la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de dos mil siete, y Mariano Azuela Güitrón, por licencia concedida, respectivamente.

Firma el señor Ministro Presidente en funciones y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente en funciones y Ponente: Ministro **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de veinte de octubre último dictada en la acción de inconstitucionalidad 157/2007, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno en el Cuarto Resolutivo en la resolución de mérito.- México, Distrito Federal, a cuatro de noviembre de dos mil ocho.- Rúbrica.

¹¹ "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

¹² "Artículo 105.- (...) La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia (...)."