

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 52
O R D I N A R I A
LUNES 15 DE JUNIO DE 2020

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y seis minutos del lunes quince de junio de dos mil veinte, se reunieron a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas, de conformidad con el Acuerdo General Número 4/2020 de trece de abril de dos mil veinte, para celebrar sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en el punto quinto del referido Acuerdo General, se verificó la existencia del quórum para el inicio de la sesión, al tenor de lo previsto en el artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cincuenta y uno ordinaria, celebrada el jueves once de junio del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del quince de junio de dos mil veinte:

I. 45/2018 y ac. 46/2018

Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, promovidas por la —entonces— Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá se propuso: *“PRIMERO.- Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 45/2018, promovida por la Procuraduría General de la República; SEGUNDO.- Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 46/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; TERCERO.- Se declara la invalidez de los artículos 18, fracciones III y IV; 20, fracción II; 46,*

fracción I, y 47, fracción I, en sus porciones normativas “por nacimiento”; 53, párrafo segundo, en su porción normativa “Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable”; y, 71, todos de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, en los términos de la presente resolución. CUARTO.- Se reconoce la validez del artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. QUINTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reabrió la discusión en torno al apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión”, en su parte primera.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá estimó que no resulta aplicable el precedente de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve por mayoría de ocho votos —en contra del señor Ministro Aguilar

Morales y sin los votos de la señora Ministra Ríos Farjat y el suyo por encontrarse atendiendo una comisión de carácter oficial—, ya que, si bien se trataba de cuatro artículos de diversas leyes de ingresos, cuyos supuestos de hecho consistían en producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas, existen diferencias con el presente asunto.

Indicó que la primera diferencia es la naturaleza de los ordenamientos impugnados, los argumentos planteados por la promovente y el análisis específico y sistémico en materia de justicia cívica, es decir, en el precedente citado se impugnaron leyes de ingresos municipales de Morelos, en concreto, los aprovechamientos de los municipios por concepto de multas resultantes de las infracciones previstas, por ejemplo, por reglamentos de tránsito, de equilibrio ecológico o los bandos de policía y buen gobierno, por lo que no se realizó un análisis exhaustivo e integral de los preceptos, ya que la litis impedía estudiar todas las consecuencias de una infracción de este tipo dentro del sistema específico de la justicia cívica e itinerante, así como su afectación sobre los derechos humanos.

Señaló que la segunda diferencia es porque en el precedente el análisis se realizó de manera conjunta con varias infracciones bajo el rubro de “producción de ruidos excesivos” —generado con el escape de un vehículo automotor o el uso de radio o estereofonía a volumen excesivo—, en respuesta a la impugnación planteada por el

promoviente por violación al principio de seguridad jurídica y taxatividad, por lo que gran parte de esas consideraciones no resultan aplicables al caso, máxime que se enfocaron en la contaminación acústica o sonora, cuya regularidad constitucional se relacionó con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual prevé la existencia de normas oficiales mexicanas en materia ecológica que establecen límites máximos permisibles de ruido emitido de diversas fuentes, así como su método de medición, pero no son disposiciones que correspondan a la competencia del juez cívico.

Precisó que en el presente asunto se requiere analizar las consecuencias normativas de la infracción en los derechos de las personas, pues no sólo se puede sancionar con multa, sino que, conforme al artículo 19 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, también puede ser con arresto de veinticuatro horas, y su diverso artículo 65 autoriza a los elementos de seguridad pública a detener a una persona de forma inmediata si presencian la posible comisión de la infracción.

Recapituló que lo anterior tiene como consecuencia que la infracción tenga una mayor incidencia en los derechos humanos, particularmente en la libertad de expresión, pues sus sanciones provocan un efecto inhibitorio, tal como argumentó la accionante.

Valoró que, si bien la finalidad de la norma es legítima, al pretender evitar ruidos que afecten la tranquilidad y la

salud de las personas, no debe perderse de vista que, por su generalidad, resulta altamente sobreinclusiva y vaga, abarcando ruidos que no serían contaminación acústica y sonora, sino un ejercicio legítimo de la libertad de expresión, incluso, los especialmente protegidos como las protestas, por ejemplo, los “cacerolazos” en América Latina, por lo que es importante que sean redactadas de manera clara y precisa para permitir a sus destinatarios prever las consecuencias de su actuar.

Explicó que esa exigencia de taxatividad deriva no solamente del artículo 14 constitucional, sino por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el párrafo treinta y nueve de la Opinión Consultiva OC-5/85, sobre la colegiación obligatoria de periodistas, reiterado en varios casos contenciosos —párrafos ochenta y nueve y noventa del “Caso Fontevecchia y D’amico vs. Argentina” y párrafos del ciento cinco al ciento diez del “Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela”—, así como por el criterio de esta Suprema Corte respecto de las restricciones a la libertad de expresión, sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 9/2014 y 115/2015, por lo que mantuvo el sentido del proyecto.

Modificó el proyecto para agregar las siguientes consideraciones: 1) dejar de referir al test tripartito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —utilizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—, y aludir a las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad

9/2014 y 115/2015 de este Tribunal Pleno, 2) enfatizar que la finalidad de asegurar la tranquilidad y la salud de las personas, así como la de evitar la contaminación acústica o sonora es legítima pero, por la generalidad de los supuestos de hecho de la norma, incide no solamente en la contaminación acústica, sino también en el ejercicio de la libertad de expresión, 3) expresar que el análisis del grado de precisión de la norma es conforme al principio de taxatividad, tal como lo ha exigido la Corte Interamericana de Derechos Humanos para las restricciones directas o indirectas a la libertad de expresión, 4) aclarar que no sólo resulta constitucionalmente válido que la norma deba establecer la cantidad de decibeles y el medio a través del cual se generan los ruidos, sino que deben utilizarse parámetros objetivos que doten de suficiente precisión a la norma para cumplir los requisitos mínimos de taxatividad, y 5) que no pasa inadvertido el criterio de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, pero no resulta aplicable por las razones apuntadas.

Adelantó que estará a la decisión mayoritaria para ajustar el proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que en el precedente referido votó en contra.

Estimó que no se debería enfatizar sobre el principio de libertad de expresión, pues no es el eje de este análisis, sino que, como argumentó en el precedente, la norma es inconstitucional a la luz del principio de precisión legal o

taxatividad, tomando en cuenta el principio de todo Estado de derecho, conforme al cual las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les faculta, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba.

Recordó que en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, este Tribunal Pleno analizó diversas normas previstas en las leyes de ingresos de diversos municipios del Estado de Morelos, con contenido similar a las ahora impugnadas, y se reconoció la validez del artículo 45, fracción I, inciso E), de la Ley de Ingresos del municipio de Tlayacapan, que establecía una sanción a quien causara alarmas en lugares o espectáculos públicos —por unanimidad de votos— y la sanción por producción de ruido con el escape de algún vehículo automotor, mediante el uso de radio o estereofonía a volumen excesivo, además de la producción de ruidos o sonidos estridentes aun dentro de un domicilio —con su voto en contra por estimar que no cumplía con el principio de seguridad jurídica—.

Recapituló que, en ese precedente, consideró que, aun cuando las normas buscaban preservar el orden y la disciplina, no establecían los parámetros que permitieran precisar los ruidos máximos o mínimos tolerables para ser sancionados, como en el caso, en el que no es claro el precepto sobre el parámetro para considerar que el ruido es notorio y atenta contra la tranquilidad y salud de las personas y, con ello, objetivamente imponer la autoridad una sanción de manera justificada.

Reconoció que existe un problema de contaminación ambiental relacionado con la salud, previsto en artículo 4, párrafo quinto, constitucional, el cual garantiza que toda persona tenga derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; sin embargo, cualquier norma que incida en ello debe interpretarse de manera armónica con la Constitución para establecer los supuestos fácticos que serán sancionados cuando se afecte el medio ambiente con base en la emisión de ruidos o de sonidos excesivos.

Recalcó que, en ese aspecto, la norma es imprecisa, por lo que deja un gran margen al arbitrio de la autoridad para sancionar lo que “notoriamente” atente contra la tranquilidad o salud de las personas, pues es un término completamente subjetivo, además de que el legislador pudo establecer parámetros adecuados, ya que el sonido es medible científicamente, por ejemplo, en los trabajos de James Miller en su trabajo “Los efectos del ruido en las personas”, editado en septiembre de mil novecientos setenta y cuatro, el cual señala que la exposición al ruido tiene otros efectos fisiológicos que resultan importantes para comprender ciertas repercusiones sobre el comportamiento; que existen respuestas inmediatas o transitorias y a largo plazo; que ante ruidos intensos permanentes de noventa decibeles, se observa un aumento persistente en la tensión muscular de todos los músculos; y para niveles superiores a los noventa y cinco decibeles, especialmente cuando es diferente en ambos oídos, se generan problemas de equilibrio y sensaciones de vértigo.

Concluyó que esos referentes objetivos y científicos permitirían evaluar la intensidad del ruido y sus efectos, por lo que la ley pudo utilizar esos parámetros para evaluar el ruido según los entornos en que se genere y escuche, incluso, para tomar en cuenta los horarios, la autoridad para medirlos y, en su caso, sancionarlos, como sucedió con el Reglamento para la Protección de Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido — publicado en mil novecientos ochenta y dos, sin vigencia actual— y actualmente se precisa en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-STPS-2001, publicada en abril de dos mil dos, y la NOM-081-SEMARNAT-1994, publicada en mil novecientos noventa y cuatro. Por tanto, reiteró su voto por la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

El señor Ministro Laynez Potisek se separó del proyecto al coincidir con la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en sus intervenciones de la sesión pasada, en cuanto a que, al tratarse de la justicia cívica, debe analizarse con base en la taxatividad, no de una afectación a la libertad de expresión o de asociación, como argumentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos porque, si bien en la tesis jurisprudencial P./J. 99/2006 se señaló que puede recurrirse a los principios penales ante las penas y medidas de seguridad impuestas por la autoridad administrativa: “aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática”, en el caso no se trata del derecho penal ni del administrativo sancionador, pues éste

prevé facultades para vigilar el cumplimiento de disposiciones legislativas, reglamentarias y de normas oficiales mexicanas pero, aun dentro de esta rama, la justicia cívica tiene diferencias, pues trata de la solución de conflictos cotidianos, como normas de convivencia de una comunidad, entre vecinos, en las escuelas, en los centros de trabajo, en la calle y en el transporte, entre otros, por lo que sus mecanismos son rápidos y sin formalismos.

En el caso, el precepto que sanciona producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten en contra de la tranquilidad o de la salud de las personas, abarca un cúmulo de situaciones, a veces subjetivas, para las cuales sería una exigencia desmedida para el legislador un nivel de detalle tan puntual, incluso con las medidas técnicas a las que se ha hecho referencia. Apuntó que, incluso con un permiso de construcción, el juez deberá tener en cuenta las horas en que razonablemente pueda utilizarse, por ejemplo, un taladro industrial para garantizar la tranquilidad y el descanso de la ciudadanía.

Retomó que exigirle al legislador abarcar toda la cantidad de situaciones que pueden presentarse en materia de justicia cívica conllevaría a declarar inconstitucionales no sólo las normas reclamadas en este caso, sino otras disposiciones no impugnadas, por ejemplo, los artículos 16, fracciones I y III —“Son infracciones contra la dignidad de las personas: I. Maltratar física o verbalmente a cualquier persona [...] III. Golpear a una persona, en forma intencional

y fuera de riña, sin causarle lesión”—, y 18, fracción VI — “Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: [...] VI. Incitar o provocar a reñir a una o más personas”—, que también violarían la taxatividad exigida en materia penal, mas se debe entender que la justicia cívica tiene otro contexto.

Aclaró que su criterio no pretende una “carta abierta”, ya que, si bien las sanciones previstas son la multa y el arresto, este es conmutable por trabajos a la comunidad, que puede solicitar el propio infractor.

Puntualizó que existen dos procedimientos, el directamente seguido por la autoridad, como cuando una persona es sorprendida evacuando en la vía pública, y se le conduce ante el juez cívico, o el de queja entre particulares, donde se alega subjetivamente que se está dañando su tranquilidad, lo cual no significa que vaya a tener razón.

Valoró que es un perjuicio pensar que este tipo de normas administrativas pretenden anular otros derechos humanos, por ejemplo, para consignar a cuatrocientas personas ante un juez cívico por los “cacerolazos”, sino que se debe buscar la razonabilidad de la medida a partir del contexto de la conducta.

Por tanto, se pronunció por la constitucionalidad de la norma, como en el precedente, dado que el análisis de taxatividad debe ser diferente al del derecho administrativo sancionador.

La señora Ministra Piña Hernández precisó que la sanción prevista en la norma cuestionada es la multa o el arresto, a elección del infractor pero, si no puede pagar la multa o es reincidente, deberá cumplir el arresto necesariamente, como se señala en los artículos 19, 24 y 60 de la ley cuestionada, por lo que provoca que la autoridad prive a los ciudadanos de su libertad, por lo que el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, debe respetarse de la manera más estricta.

Indicó que, si bien ordinariamente en materia administrativa el principio de taxatividad debe modularse a fin de no exigir al legislador un estándar equivalente al de la materia penal, tratándose de normas cuya aplicación puede derivar en la afectación al derecho a la libertad, los enunciados normativos deben prever con suficiente nitidez la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, con el objeto de hacer previsible su aplicación y evitar cualquier riesgo de arbitrariedad, máxime que regulan aspectos cotidianos de la convivencia, por lo que afectan a todas las personas, al margen de sus condiciones educativas o culturales.

Resaltó que no se enjuicia en el caso el propósito de la ley, que es fomentar la cultura cívica o la convivencia civilizada en el espacio público, sino si el medio elegido por el legislador es adecuado y proporcional a dicho fin y a las sanciones establecidas.

Concluyó que el precepto en estudio es inconstitucional por no ser suficientemente claro, lo cual pone en peligro dos bienes de la máxima importancia en un Estado democrático y constitucional: la libertad y la igualdad de trato. Por tanto, si la norma establece como sanción la privación de la libertad, entonces la exigencia de claridad es mayor, pues sólo así se puede evitar que la autoridad prive arbitrariamente a las personas de su libertad y que les dé un trato desigual, violando con ello la libertad y la dignidad de las personas.

Precisó que si el precepto indica que “Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: [...] III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas”, la indeterminación y ambigüedad deriva de su propio texto, pues no se define “notoriamente”, lo cual sugiere un alto grado de subjetividad —como apuntó el señor Ministro Aguilar Morales—, aunado a que no proporciona ningún parámetro objetivo para que los gobernados sepan, razonablemente, en qué casos la generación de ruido se encuentra justificada y en qué otros la conducta da lugar a una medida de arresto.

Retomó que no debe darse el mismo trato a los ruidos molestos provenientes de obras públicas o privadas y de fiestas, dependiendo de la hora y el día en que se provoquen, pues habrá razones legítimas para exigir tolerancia en unos casos y en otros no.

Estimó que el juez no debe utilizar su criterio porque, precisamente, eso prohíbe el principio de taxatividad y, en ese sentido, si la norma no especifica adecuadamente los casos sancionables, confiere un poder desmedido a la autoridad para privar a las personas de su libertad y, además, permite que las personas no sean tratadas igual.

Destacó que en la sesión anterior el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea mencionó que en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019 este Tribunal Pleno validó una norma semejante a la impugnada, por lo que se debería llegar al mismo resultado. No compartió esa apreciación porque el precedente no es aplicable en este caso, y si bien algunas normas que se estudiaron en aquel asunto definían la conducta infractora en términos similares, la diferencia fundamental y relevante es que aquellas sólo preveían como sanción la multa, mientras que la norma del caso prevé, además, la privación de la libertad y el arresto, y si bien el infractor puede elegir entre la multa y el arresto, ello solo acontece en la primera infracción, pero no en las siguientes o cuando no pueda pagar la multa, siendo que la mayoría de las personas del país vive en condiciones de pobreza, por lo que el impacto sobre su libertad será mayor y, por tanto, estará por su inconstitucionalidad por violación al principio de taxatividad.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó haberse expresado de acuerdo con la invalidez del precepto desde la

sesión pasada, pero separándose de dos aspectos: 1) que el estudio debía centrarse en la taxatividad, en función de no establecer los decibeles ni la fuente del ruido, para con ello tener la seguridad de que los destinatarios de la norma la entendieran, y 2) que la norma no violaba la libertad de expresión de las personas, sino que era sobreinclusiva, pues no distinguía ninguna posible causa de justificación de la producción del ruido.

Recordó que este Alto Tribunal examinó disposiciones de contenido similar en las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, reconociendo su validez porque se trataban de multas previstas en leyes de ingresos de un municipio de Morelos, por dos razones: “si bien es cierto que las normas impugnadas buscan sancionar la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, cierto es también que en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Municipio. Así, si bien la redacción de la norma se encuentra redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no debe buscarse sancionar cualquier tipo de ruido, sino solo aquellos que resulten excesivos y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción”.

Coincidió con las razones del precedente para estar de acuerdo con la invalidez del proyecto porque no existe en el

texto del precepto ninguna causa legal u ordinaria para justificar el ruido, como un evento social y comunitario, como un festejo patrio.

La señora Ministra Ríos Farjat difirió de analizar este artículo a la luz de la libertad de expresión porque incluso las manifestaciones ruidosas referidas por el señor Ministro González Alcántara Carrancá están protegidas por el artículo 6 constitucional: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. [...] Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

Valoró que el primer núcleo de convivencia, después de la familia, es el vecinal, y las autoridades municipales o delegacionales conocen la cantidad de conflictos vecinales a partir de la falta de respeto a los derechos de tranquilidad de los otros vecinos, por lo que necesita márgenes de maniobra rápida ante estos conflictos para lograr un orden inmediato ante situaciones que pudieran escalar y volverse violentas. Citó la frase: “El respeto al derecho ajeno es la paz”.

En el caso, apuntó que el artículo 18, fracción III, cuestionado reza que “Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: [...] III. Producir o causar ruidos, por

cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas”, con lo cual estimó que el atentado es contra la tranquilidad, lo cual debe evaluar y motivar la autoridad administrativa, es decir, si el ruido tiende a importunar la tranquilidad, no si pudiera tener un impacto en la libertad de expresión, pues si bien puede existir una manifestación con ruidos fuertes, no tiene notoriamente un afán de atentar contra la tranquilidad, sino de expresar ideas al amparo del artículo 6 constitucional.

Retomó que la autoridad administrativa necesita intervenir, especialmente ante problemas vecinales provocados por faltas de respeto graves entre ellos en algunas colonias del país, al grado de volverse focos de violencia serios, pero sin poder definirse qué tanto ayudaría llegar a la zona en disputa con un medidor de decibeles, pues también se necesitaría un notario público para dar fe de la medición del aparato, pues opera la autoridad administrativa ante los coloquialmente denominados con “bomberazos”.

Adelantó que validar el precepto no implica arbitrariedad de ninguna manera, sino un enorme y respetable dinamismo para mantener el orden social, además de que nada exime a la autoridad administrativa de fundar y motivar sus decisiones, tal y como ordena la Constitución.

Precisó que la palabra “notoriamente” pareciera incomodar por afectar el principio de taxatividad, pero en el

derecho administrativo no se puede importar la metodología de la materia penal, pues la autoridad tiene un margen de maniobra necesario, pero siempre fundado y motivado, sólo haciendo lo que la ley le permite.

Advirtió que, de leerse el artículo reclamado al tamiz de la libertad de expresión o situaciones por el estilo, muy difícilmente quedará algo en pie pues, por ejemplo, su fracción VI —“Incitar o provocar a reñir a una o más personas”— podría dar a entender que hay protestas que parecieran incitar a reñir, pero justamente por eso la libertad de expresión está tutelada por el artículo 6 constitucional.

Consideró que el derecho a la tranquilidad es un derecho humano y su restricción debe ser muy clara, y estimó que los vecinos deben ponerse de acuerdo, pues la tolerancia reina, pero la regla que se analiza opera justamente para los casos donde una persona se siente abusada por los ruidosos, y ese es el margen que requiere la autoridad administrativa, el cual, en el caso, es razonable, justificado y válido.

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó que en el precedente se consideró la posibilidad de mantener la ambigüedad de los términos, pero sólo sería sancionable el ruido cuando resulte excesivo, notablemente irritable y que no encuentre justificación en su producción, siendo que la norma impugnada es sobreinclusiva, en la medida en que no prevé ninguna eximente para ser sancionado, por lo que viola uno de los principios rectores de la seguridad jurídica y,

por consecuencia, resulta irrazonable y desproporcionada, por lo que votará por su invalidez.

Adelantó que, si se llegara a reconsiderar la posibilidad de reconocer su validez a partir de una interpretación conforme para incluir, como en el precedente, las causas justificadas para producir ruidos, estará de acuerdo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que en la sesión pasada se manifestó por la invalidez del precepto, pero reconoció no haber considerado el precedente de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, quizás por estar este tema inmerso en una impugnación a una ley de ingresos municipal con muchas normas reclamadas.

Observó que la norma cuestionada es prácticamente igual a las del precedente, en el que se concluyó su validez desde la perspectiva de la taxatividad, por lo que corrigió su opinión y su voto será en contra del proyecto y por la validez del precepto, en términos del precedente referido; sin embargo, estimó que el análisis de taxatividad no puede depender de la sanción con que se castigue la infracción respectiva, a menos que la propia sanción sea una violación al principio de taxatividad.

El señor Ministro Franco González Salas resaltó que en la sesión pasada se pronunció en el sentido de que el enfoque del proyecto para analizar el precepto no era el

correcto, pues debía ser a la luz del principio de taxatividad, por lo que votaría en contra.

En cuanto al precedente de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, anunció que sostendría su voto emitido, que resulta ser en contra del proyecto, porque se preveía una conducta muy similar a la estudiada y se consideró válida, particularmente de su parte, porque los municipios tienen una amplia libertad de configuración en sus sistemas de ingresos —multas, entre otros— y egresos, lo que los Estados deben respetar, distinguiendo que, en el caso de Morelos, en sus leyes de ingresos municipales se establecían claramente las conductas que pueden ser merecedoras de una multa, mientras que en el de Colima no hay definición de esas conductas, sino solamente se establece el monto previsible a cobrar por el concepto de multas.

No obstante lo anterior, estimó que, aun cuando esos sistemas de ingresos son diferentes, no existe diferencia entre uno y otro caso, pues resulta ser el mismo supuesto analizado, por lo que debe estudiarse a la luz del principio de taxatividad, tomando en consideración lo mencionado por los señores Ministros que han tomado su misma posición, en el sentido de no exigir un grado de sofisticación técnica para que los municipios puedan medir la producción de un ruido para imponer, en su caso, una multa.

Finalizó con que el precepto y la descripción de la conducta, por ser materia administrativa, es suficientemente

claro y, en su caso, los particulares tendrán todos los recursos legales al alcance para combatir las decisiones que se tomen. Adelantó que, si queda en minoría, formulará el voto respectivo.

La señora Ministra Esquivel Mossa indicó que, tras la revisión del precedente mencionado, el precepto analizado es igual al impugnado, y si bien buscan sancionar la emisión de un ruido, no establecen un parámetro efectivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos; no obstante, en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención, que deriva en la tranquilidad de los habitantes del municipio, por lo que no se deben exigir los mismos parámetros que para el derecho penal.

Advirtió una coincidencia entre los argumentos de la accionante tanto en el precedente como en el presente asunto: por un lado, la presunta falta de parámetros para la determinación de un ruido excesivo y, por el otro, la posible afectación a la libertad de expresión o libre manifestación de ideas. Por tanto, anunció que seguirá el presente y estará por reconocer la validez de la norma cuestionada.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con los señores Ministros Pardo Rebolledo y Franco González Salas en que no se distingue el presente asunto del precedente de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, por lo que repetirá su voto en aquella ocasión, es decir, en contra del proyecto porque, a mayor nivel de

libertad configurativa del legislador ordinario, mayor grado de motivación en cuanto al acto particular.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reiteró su opinión de la sesión pasada en contra del proyecto.

En cuanto a los precedentes, distinguió entre realizar nuevas reflexiones con justificaciones y argumentos, que permitan a un tribunal superar un precedente, y determinar su inaplicabilidad al caso. En la especie, consideró que el precedente referido es literalmente aplicable, pues las normas son prácticamente idénticas y, si bien los argumentos pudieran no ser idénticos, este Tribunal Pleno cuenta con una suplencia de la queja absoluta. Recalcó que en el precedente se validaron tres normas idénticas a las del caso, por lo que resulta aplicable, máxime que también eran normas de convivencia aplicables por un juez cívico.

Coincidió con quienes han estimado que no se debe analizar el caso conforme con la libertad de expresión, sino por la vertiente de taxatividad o principio de legalidad, respecto de lo cual suscribió la intervención del señor Ministro Laynez Potisek, en el sentido de cómo operan este tipo de normas, agregando que en el derecho administrativo se pueden utilizar los conceptos jurídicos indeterminados, que algunos señores Ministros han referido como “subjetivos”, pero se utilizan en la Constitución, las leyes, los reglamentos y, particularmente, en este tipo de disposiciones de convivencia o cívicas.

Subrayó que el principio de taxatividad o de legalidad en materia penal no puede exigirse de la misma manera para la materia administrativa, máxime que este Tribunal Pleno y las Salas, mediante jurisprudencia firme y en precedentes, han sostenido que el derecho penal es aplicable al derecho administrativo sancionador, pero no automáticamente, sino de manera modulada, de tal suerte que el principio de taxatividad tiene una elasticidad o flexibilidad mayor, tal como han sostenido los Tribunales Constitucionales más prestigiados del mundo, como el alemán, el español, el colombiano y el chileno, entre otros.

Concordó con el señor Ministro Laynez Potisek en que, tratándose del derecho administrativo sancionador, se debe distinguir entre sanciones por responsabilidades de servidores públicos, en los que la flexibilidad o la utilización de conceptos jurídicos indeterminados es mucho menor por asemejarse la materia al derecho penal, y las normas cívicas o de convivencia, en las que normalmente se utilizan conceptos jurídicos indeterminados, como la no afectación al orden público, al interés social, a la moral pública y —como dice la norma reclamada— ruidos que notoriamente atenten contra la tranquilidad de las personas, pues estos conceptos generan una idea para cualquier persona con un mínimo de sentido común y permiten a la autoridad correspondiente un margen de discrecionalidad, no de arbitrariedad.

Concordó con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que se debe exigir una motivación estricta en la

determinación de la autoridad administrativa, mas no se le puede exigir al legislador prever todo lo que puede suceder en el mundo práctico, so pena de tornar completamente inoperante la función de la administración pública, con graves daños a la comunidad y a la sociedad.

Explicó que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, entre otros tribunales, ha desarrollado una doctrina muy rica para distinguir que el hecho de que una ley pueda ser aplicada de manera inconstitucional no la hace inconstitucional *per se* y, en el caso de las normas administrativas, la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados no es una “carta en blanco”, sino que son suficientemente razonables, pero obviamente se deberá analizar si su aplicación fue constitucional o no, tomando en cuenta la adecuación de la motivación de la sanción, lo cual estará sujeto a una revisión jurisdiccional.

En el caso, estimó que cualquier persona puede saber cuándo se está produciendo un ruido que notoriamente atente contra la tranquilidad de las personas, sin exigirle decibeles o cuestiones técnicas y científicas que la gente común no va a entender, aunado a que las normas generales de derecho administrativo no pueden prever con detalle todos los presupuestos y condiciones del mundo real, por lo que esta Suprema Corte ha aceptado que los principios del derecho penal, incluyendo la tipicidad, son modulados.

Exhortó a distinguir entre la subjetividad, que es un criterio filosófico o psicológico, y un concepto jurídico indeterminado, que es un término técnico y jurídico, así como entre discrecionalidad y arbitrariedad, y no pretender analizar a las leyes administrativas de convivencia en términos binarios de “blanco o negro”, so pena de tornar totalmente inoperante el derecho administrativo moderno.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró no haber propuesto la exigencia al legislador de cubrir todas las posibilidades fácticas en la norma y, si bien hay ciertos términos en el derecho administrativo, especialmente en las normas que regulan la convivencia cívica, que no necesitan ser tan estrictas, deben contener parámetros objetivos, no como en la especie, que se dejó un concepto totalmente indefinido o impreciso —para no decir “subjetivo”— que deje totalmente a la consideración de la autoridad determinar una sanción a una persona que, como precisó la señora Ministra Piña Hernández, puede derivar en una privación de la libertad.

Estimó que, como sugirió la señora Ministra Ríos Farjat, la normativa en cuestión podría sugerir o, por lo menos, apuntar ciertos ejemplos no limitativos, pero enunciativos de cuándo se afecta notoriamente la tranquilidad de las personas, no dejar que la autoridad lo determine como le convenga con un margen absolutamente amplio, sin ningún límite más que su subjetividad para determinar cuándo se comete o no la infracción.

Aclaró que los datos que refirió de los decibeles fueron solo a guisa de ejemplo, por lo que no tiene que precisarse en la norma, pero sí apuntar algún parámetro objetivo para que la autoridad administrativa pueda determinar cuándo puede darse una circunstancia de esta naturaleza, pero no permitir que interprete “notoriamente” para sancionar una conducta hasta con la privación de la libertad, por lo que se reiteró a favor del proyecto y por la inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró coincidir con los señores Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena en que el análisis de la conducta atendiendo al principio de taxatividad no está en función de la sanción, sino que, si este Tribunal Pleno ha establecido que los principios penales resultan aplicables al derecho administrativo sancionador con modulaciones, entonces esa modulación debe atender también a la sanción que se impone que, en el caso, es privación de la libertad, por lo que si los principios de legalidad y seguridad jurídica pretenden precisamente que no quede al arbitrio —no siempre discrecionalidad, como explicó el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea— de la autoridad administrativa determinar esas sanciones, sino que se definan *ex ante*, no *ex post*, entonces estará en favor del proyecto modificado.

Apuntó que en el precedente referido se declaró la invalidez de diversas normas de convivencia cívica por afectar los principios de seguridad jurídica y de legalidad,

pero ya se determinará lo conducente ante preceptos impugnados que sean iguales.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá modificó el proyecto para reiterar el sentido y las consideraciones sostenidas en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, dadas las manifestaciones mayoritarias en contra de la propuesta original. Adelantó su voto en contra con voto particular.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión”, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, la cual se aprobó por una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos

concurrentes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión”, en su parte segunda. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho; en razón de que, al establecer que “Son infracciones contra la seguridad ciudadana: [...] II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica”, y si el diverso artículo 21 prevé en lo conducente que “Las infracciones contra la seguridad ciudadana previstas en el artículo anterior se sancionarán acorde a lo siguiente: En caso de actualizar lo dispuesto por las fracciones I, II y III, se impondrá una multa por el equivalente de 11 a 20 veces el

valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de 13 a 24 horas”, entonces resultan fundados los argumentos de la Comisión accionante, en el sentido de que en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en la que se determinó que condicionar la manifestación de ideas en el espacio público a la obtención de una autorización o permiso constituye una censura previa del mensaje, siendo que, en todo caso, la autoridad solamente podría solicitar un aviso o notificación con el fin de que se facilite el ejercicio de la reunión y la seguridad de los asistentes, así como el orden público.

Indicó que, como cuestión previa, se reconoce la existencia de una gran cantidad de acciones no tuteladas por la libertad de expresión ni los derechos de asociación y libertad de reunión, como obstruir el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o la acción de las personas; sin embargo, por la generalidad de su redacción, la norma incide en esos derechos, por ejemplo, con marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y otras manifestaciones en el espacio público.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó en contra de la invalidez porque, como argumentó en el apartado anterior y sin desconocer el precedente de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en el cual votó por la inconstitucionalidad de esas disposiciones que preveían manifestaciones sujetas a una autorización previa de la autoridad, en este caso se trata de

un permiso o causa justificada, por lo que estimó que el argumento es incorrecto, pues el precepto no necesariamente tiende a reprimir otros derechos fundamentales, pues prevé una causa justificada, pudiendo existir o no ese permiso: “se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica”.

Explicó que la adjetivización, entre otras, de “notoriamente”, “razonablemente” e “inevitablemente” está prohibida en el derecho penal, pero son aceptados en el derecho administrativo sancionador, sobre todo, en la materia de justicia cívica.

La señora Ministra Esquivel Mossa tampoco compartió el proyecto, por consideraciones similares a las del señor Ministro Laynez Potisek, es decir, la norma no necesariamente incide en el derecho de las personas de reunirse o manifestarse, pues prevé como causa justificada y excluyente de sanción la libre manifestación de las ideas, así como los derechos de asociación y de reunión en forma pacífica.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá aclaró que, respecto de lo argumentado por el señor Ministro Laynez Potisek, el precepto indica: “Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito

o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello”.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió el proyecto, pues no se requieren las dos cuestiones —un permiso y causa justificada— para realizar este tipo de actividades, es decir, no necesariamente tienen que ser autorizadas previamente, como se analizó en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 y, por tanto, independientemente de su falta de taxatividad o precisión, es inconstitucional exigir un permiso previo que, además, tenga que basarse en una causa justificada, por lo que se limitan los derechos fundamentales de tránsito y de manifestación de las personas.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se sumó al sentido del proyecto, pero por razones distintas, pues las exigencias del permiso y la causa justificada no superan el estándar de las restricciones a la libertad de reunión ni pasan un test ordinario de proporcionalidad, en su grado de necesidad, tal como votó en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 en relación con el artículo 212 de la Ley de Movilidad del —entonces— Distrito Federal.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en favor del proyecto porque, como había adelantado en la sesión pasada, el precepto presenta un problema de constitucionalidad, pero se separó de algunas

consideraciones y formulará, en su caso, un voto concurrente para plantear su posición completa.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado “Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión”, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a

los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes dieciséis de junio del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

