

PODER JUDICIAL**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 7/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Chiapas.

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 7/2006.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO

SECRETARIA: CARMINA CORTES RODRIGUEZ

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticinco de mayo de dos mil seis.

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, quien se ostentó como Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Chiapas, para el ejercicio fiscal de 2006, emitido por las autoridades que a continuación se precisan:

"I.- AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA IMPUGNADA:

a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Chiapas, con domicilio en Calle Central y 1ª Sur, Palacio Legislativo, 2o. piso, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Código Postal 29000.

b) Autoridad promulgadora: Gobernador de Chiapas, con domicilio en Palacio de Gobierno, 1er. Piso, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Código Postal 29000".

"II.- NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

Se demanda la declaración de invalidez del artículo 12 (ubicado dentro del capítulo VI, relativo al 'Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento') de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga Chiapas, para el ejercicio fiscal de 2006, contenida en el decreto 228 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de 22 de diciembre de 2005, cuyo ejemplar se anexa al presente oficio".

SEGUNDO. El concepto de invalidez que se hace valer, es el siguiente:

"UNICO.- Violación del artículo 12 (ubicado dentro del capítulo VI, relativo al 'Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento') de la Ley de Ingresos del Municipio de Arriaga Chiapas, para el ejercicio fiscal de 2006, a los preceptos 16, 22, primer párrafo, 31, fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos de la Constitución Federal que resultan vulnerados con la emisión de la norma general impugnada, en la parte que interesa, señalan:

'Artículo 16'. (Se transcribe).

'Artículo 22'. (Se transcribe).

'Artículo 31'. (Se transcribe).

'Artículo 133'. (Se transcribe).

Asimismo, la norma general cuya invalidez se demanda (ubicada dentro del capítulo VI, relativo al 'Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento') prevé:

'Artículo 12.- En relación a lo dispuesto en el artículo 9o., de la Ley de Hacienda Municipal, la autoridad municipal aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado además de cobrar a éste los impuestos y recargos omitidos'.

Toda vez que el numeral que se tilda de inconstitucional hace referencia al precepto 9o. de la Ley de Hacienda Municipal de Chiapas, se considera conveniente conocer su contenido.

'Artículo 9o. Por lo que se refiere a los predios o construcciones no registrados, se aplicará el procedimiento siguiente:

I. Cuando haya manifestación espontánea ante las autoridades fiscales municipales, practicado el avalúo técnico, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterara el correspondiente a los tres últimos ejercicios, sin recargos y multas;

II. Cuando las autoridades fiscales comprueben directamente o a través de denuncia algún predio no registrado en el catastro, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterara el correspondiente a los cuatro últimos ejercicios, pagándose los accesorios legales'.

El citado artículo se encuentra ubicado en el Título Segundo 'Impuestos', en el Capítulo I denominado 'Del Impuesto Predial' de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, y regula lo conducente al citado impuesto predial.

El numeral impugnado de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Chiapas, para el ejercicio fiscal de 2006 (ubicado dentro del capítulo VI, relativo al 'Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento'), remite al artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, que como se advierte, el primero no guarda ninguna relación con el impuesto predial.

Ahora bien, la citada Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, en su Título Segundo 'Impuestos', en el Capítulo VI denominado 'Del Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento', en su artículo 70-H refiere que el objeto de dicha contribución es '...todo edificio o construcción, cualquiera que sea su uso, el número de niveles, plantas o pisos cuya construcción, adaptación, cambio de giro o de situación jurídica se realice a partir de 1996, y no cuente con los cajones suficientes para el estacionamiento de vehículos a que hace referencia'.

El citado numeral 70-H de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, textualmente señala:

'Artículo 70-H. Es obligación de los propietarios o poseedores destinar superficies o construir cajones para estacionamiento de vehículos de acuerdo al uso, características y ubicación de los inmuebles, no obstante de la obligación anterior, de la secretaría (sic) de desarrollo urbano, comunicaciones y obras públicas, el ayuntamiento podrá autorizar a las personas físicas y morales la sustitución del cumplimiento de la obligación señalada por la de pagar el impuesto a que se refiere este capítulo (sic), en tanto no se construyan dichos cajones para estacionamiento.

Sé harán acreedores a las sanciones y multas cuyos montos se establecen en la ley de ingresos municipal, las personas físicas o morales que cometan las infracciones que se mencionan a continuación:

I. Por destinar total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos;

II. Organizar construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos'.

De lo anterior, se puede concluir válidamente que, no obstante que existe una remisión equívoca al numeral 9o. de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, por parte de la Ley de Ingresos del Municipio de Arriaga, para el ejercicio fiscal de 2006, dicho precepto no contiene elementos que permitan individualizar la multa tachada de inconstitucional, máxime si se toma en cuenta lo previsto en el ya citado artículo 70-H, el cual regula el 'impuesto sustitutivo de estacionamiento', mismo que remite a la citada Ley de Ingresos del Municipio de Arriaga, Chiapas, que establece un equivalente a 100 días de salario mínimo vigente en el Estado como el monto de la multa.

En tales condiciones, se observa que el numeral 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arriaga, Chiapas, para el ejercicio fiscal de 2006, establece una multa fija, la cual es contraria al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, pues instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas.

El autor Rafael I. Martínez Morales, en su obra 'Diccionarios Jurídicos Temáticos', Tomo 3, Derecho Administrativo, Editorial Oxford, México, 2ª Edición, página 163, señala: 'Las multas procederán en el caso de que el particular haya incurrido en alguna ilicitud. En este caso, la ley también las considera accesorios de las contribuciones y participaciones de su naturaleza, pero existen muchas multas fijadas no a propósito de contribuciones, sino por ilícitos de otra índole y que siempre tendrán carácter fiscal, según lo ha establecido el Tribunal Fiscal de la Federación...'

Al tener las sanciones el carácter fiscal, sin importar su origen, deben ser aplicadas en forma individual, atendiendo a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, lo que garantiza el derecho fundamental a la seguridad jurídica.

Por su parte, Ignacio Burgoa, en su obra 'Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo', Editorial Porrúa, México, 7ª Edición, año 2003, página 300, señala: 'La multa es una sanción que se impone por violación de la ley, de algún reglamento gubernativo, por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad o como pena pecuniaria por la comisión de algún delito. La multa tiene naturaleza económica y su monto debe fijarse en proporción a la gravedad del hecho que le da origen y a las posibilidades pecuniarias del infractor. Por ello, la ley o el reglamento que prevea dicha sanción debe señalar un mínimo y un máximo en lo que atañe a su importe para que la autoridad administrativa o judicial regule dentro de dichos límites su arbitrio acatando tales factores de proporcionalidad. Por ende, se tratará de una multa excesiva cuando se determine su monto sin observar los mencionados factores, dándose en este caso la prohibición contenida en el artículo 22 constitucional'

De lo expuesto, se debe colegir que la ley o reglamento que establezcan una multa deben señalar un mínimo y un máximo, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijar el monto de la sanción que se deba aplicar, basándose en la gravedad del hecho, en la capacidad económica del activo y en las circunstancias peculiares que dieron origen a la infracción.

El artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Chiapas, para el ejercicio fiscal de 2006, que se impugna, establece indebidamente una multa fija que contraviene el precepto constitucional antes citado, ya que la autoridad municipal, al no tener la capacidad de valorar las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que dieron origen al acto del particular que se pretende sancionar, estaría imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, imponiendo tal multa de manera irrazonable y desproporcionada, por tanto, esa falta de oportunidad para individualizar la sanción por parte de la autoridad administrativa, es lo que conduce a considerar que la citada multa puede ser excesiva.

Al establecer el precepto impugnado una sanción de carácter pecuniario en la que no se indica el parámetro de la misma para efecto de individualizarla, es decir, al fijar una sola cantidad, contraviene lo dispuesto en el numeral 22 de la Ley Fundamental, puesto que, se insiste, omite proporcionar la base que permita a la autoridad hacendaria determinar el monto individualizado de la multa que se debe aplicar al infractor e impide que la autoridad administrativa tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho a sancionar.

Así, tenemos que tanto el Pleno como la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han manifestado respecto de la multa excesiva o fija, en la tesis P./J.9/95 y 1ª./J.51/2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995 y XVII, septiembre de 2003, páginas 5 y 186, respectivamente, cuyo rubro y texto señalan:

'MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE'. (Se transcribe).

'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)'. (Se transcribe).

La sanción contemplada en el ordinal que se diserta, por el solo hecho de prever una cantidad específica equivalente a 100 días de salario mínimo vigente en el Estado, resulta desproporcionada para unos, esto es, su erogación implicaría por sí sola un detrimento desmedido, lo cual, aunado al hecho de que la autoridad no cuenta con un parámetro entre un mínimo y un máximo que le permita, con base en la gravedad de la infracción y la situación económica del infractor, determinar el monto o la cuantía de la multa que se aplicará, es excesiva, lo que a todas luces contraviene lo estatuido en el artículo 22 de la Constitución Federal.

Por otra parte, el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal señala que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El numeral de mérito dispone la obligación de todo ciudadano a realizar aportaciones para contribuir con el gasto público de manera proporcional y equitativa, siendo ejemplo de ello la prestación de servicios administrativos.

En este sentido, al prever el numeral tildado de inconstitucional la multa fija, vulnera el precepto constitucional antes citado, toda vez que para que una sanción o multa sea considerada proporcional, es necesario que al momento de imponerla, se valore la gravedad de la lesión, en razón del perjuicio que el particular le ocasionó al Estado, el grado de responsabilidad o la intención del contribuyente al producir la conducta que dio origen a la sanción, así como la situación económica en que se encuentre el infractor al cometer el acto a castigar.

Para que la multa sea considerada equitativa y por tanto justa, el legislador tendría que haber emitido una norma general aplicable a cada infractor en particular, pues sólo así sería factible que el órgano sancionador resolviera la controversia sin necesidad de enjuiciar, o bien, implementar un rango a seguir sobre la cuantía de la multa, que indudablemente en el caso concreto, no se actualiza.

En relación a lo anterior, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P./J.10/95, publicada en el Tomo II, julio de 1995, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 19, ya se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de las multas fijas en el siguiente sentido:

'MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES'. (Se transcribe).

Cabe señalar que de la lectura integral tanto de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga Chiapas, para el ejercicio fiscal de 2006, como de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, vigente, a donde remite el numeral impugnado, no se desprende que exista un precepto en donde se prevea la individualización de la multa, por lo que se actualiza su inconstitucionalidad.

El numeral 16 de la Constitución Federal consagra el principio rector de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, entendido el primero como la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, el segundo, como la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

La garantía genérica de legalidad consagrada en el citado precepto constitucional, contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo al Poder Legislativo, tanto federal como local.

Lo anterior significa que los actos legislativos también están sujetos al mandamiento constitucional de referencia, pues de lo contrario, vulnerarían el citado principio, situación que se corrobora con la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, sin número, visible en la página 27, Tomo 38, primera parte, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto señalan:

'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA'.

(Se transcribe).

Dada la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación y motivación se realizan de una manera sui generis, respecto de la generalidad de los demás actos de autoridad, así lo ha establecido el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia sin número, Séptima Época, visible en la página 150 del Tomo 157-162 del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto disponen:

'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA'.

(Se transcribe).

Por tanto, la fundamentación se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución Federal le confiere, esto es, que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera de atribuciones del Poder Legislativo de que se trate, de acuerdo con la Ley Fundamental.

De los razonamientos esgrimidos, resulta evidente que el Congreso de Chiapas, al prever una multa fija en el numeral impugnado, contravino lo dispuesto por el artículo 22 de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en esta tesitura, al no poder se extralimitó en sus atribuciones y contravino con ello lo dispuesto por el numeral 16 de la Constitución Federal.

Finalmente, el precepto tildado de inconstitucional transgrede el artículo 133 de la Carta Magna que consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la misma Norma Suprema, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

En este sentido, y toda vez que el numeral que se combate contradice lo dispuesto por los numerales 16, 22, primer párrafo y 31, fracción IV de la Constitución Federal, es incuestionable que rompe con la supremacía constitucional establecida, puesto que pretende ubicarse por encima de la misma Carta Magna.

En mérito de lo expuesto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar inconstitucional el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Villaflores, Chiapas, para el ejercicio fiscal de 2006, toda vez que como ha quedado debidamente demostrado, es contrario a lo dispuesto por los numerales 16, 22, primer párrafo, 31, fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos, son 16, 22, primer párrafo, 31, fracción IV y 133.

CUARTO. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 7/2006 y, por razón de turno, designó al Ministro José de Jesús Gudíño Pelayo para que actuara como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de veinticinco de enero de dos mil seis, el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, quienes respectivamente, emitieron y promulgaron la norma impugnada, para que rindieran sus informes.

Mediante proveído de catorce de febrero de dos mil seis, el Ministro instructor ordenó dar vista al Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, para que formulara las manifestaciones que estimara pertinentes.

QUINTO. El Congreso del Estado de Chiapas, al rendir el informe respectivo, manifestó, en síntesis:

1.- Que el artículo impugnado establece en la primera parte el cobro de multas administrativas cuando se incurra en infracciones que prevé el segundo párrafo del artículo 70-H, fracciones I y II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas; y la segunda parte, se refiere al cobro de impuestos, el cual se autoriza en el caso de sustituir el cumplimiento de la obligación de destinar superficies o construir cajones para estacionamiento de vehículos.

2.- Que la primera parte del artículo impugnado se adecua a la definición de aprovechamiento, los cuales se pueden considerar como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, según el Código Fiscal de la Federación.

Que toda vez que la multa tiene una naturaleza diferente a las contribuciones, no se puede hablar de violación al artículo 31, fracción IV, que establece los principios de proporcionalidad y equidad, pues las contribuciones tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado, mientras que las multas aplican sanciones por conductas contrarias al orden social, que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden social.

Que apoya lo anterior, con la tesis de la Novena Epoca, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *"MULTAS POR INFRACCION ADMINISTRATIVA, NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL."*

3.- Que la segunda parte del artículo impugnado, referente al cobro de impuestos sustitutos de estacionamiento, no violenta los artículos 31, fracción IV y 22 de la Constitución Federal, en virtud, de que respecto a este impuesto, existe una variable y parámetros para determinar su monto, por lo que no puede considerarse fijo y excesivo.

4. Que la multa establecida en el artículo impugnado, deriva del incumplimiento a una norma administrativa y no se puede considerar fija, toda vez que regula una sola conducta que por lógica le corresponde una misma sanción; siendo consecuentemente una multa fija, si existieran multiplicidad de eventos que se sancionaran con una misma multa.

Que la tesis de rubro *"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE"*, no resulta aplicable al caso, toda vez que la multa establecida en el precepto impugnado, sanciona exclusivamente una conducta del gobernado; sin referir a otras conductas.

5. Que el artículo impugnado cumple con el principio constitucional de racionalidad en la previsión del monto de la multa administrativa, ya que dispone un límite a la cuantía de la multa administrativa, además la fórmula para el cálculo de la sanción considera como base el salario mínimo general vigente en el Estado, que es un parámetro que toma en cuenta la capacidad económica de los gobernados.

Que además, la multa administrativa prevista en el artículo impugnado no es excesiva, porque guarda una proporción razonable con la capacidad económica del infractor, en virtud, de que si es propietario de un inmueble que necesite estacionamiento, se hace evidente la capacidad económica del infractor.

6. Que el artículo impugnado no vulnera los artículos 16 y 133 de la Constitución Política, toda vez, que la Constitución Política Local faculta al Congreso del Estado a legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, consecuentemente está facultado para emitir la Ley de Ingresos del Municipio de Arriaga, de ahí que este acto legislativo se encuentre fundado y motivado; así como que es respetuoso del principio de supremacía constitucional.

SEXTO. El Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas al rendir su informe manifestó, en síntesis:

1.- Que reconoce como cierta la promulgación de la norma impugnada, en el Periódico Oficial del Estado.

2.- Que la norma impugnada no infringe el artículo 16 constitucional, toda vez que la multa que prevé no causa ningún perjuicio directo a los sujetos obligados, pues para su imposición se requiere la existencia de una obligación fiscal anterior.

3.- Que el artículo 31 Constitucional faculta al Poder Público para determinar las contribuciones, de ahí que la norma impugnada al establecer una obligación fiscal no es inconstitucional.

4.- Que la norma impugnada no transgrede el artículo 22 de la Constitución Política, puesto que la voluntad del legislador fue establecer un tope máximo en relación a la sanción y no una multa fija.

SEPTIMO. El Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, manifestó en síntesis que el artículo impugnado no viola los artículos 16, 22, primer párrafo, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Federal.

OCTAVO. Recibidos los informes de las autoridades y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. 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 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Ante todo se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“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.”

Conforme a este artículo, el cómputo del plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Asimismo, conforme al criterio sostenido por el Pleno en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, promovida por el Procurador General de la República, las acciones podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, acorde con lo dispuesto por el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 constitucional, por lo que se abandonó el criterio sostenido por el Pleno en la sesión de veintisiete de octubre de dos mil cinco, derivado de la acción de inconstitucionalidad 21/2005, formulada igualmente por el Procurador General de la República.

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el artículo impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el jueves veintidós de diciembre de dos mil cinco y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veintitrés de diciembre de dos mil cinco y concluyó el sábado veintiuno de enero de dos mil seis, pero por ser inhábil, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, de conformidad con el artículo 60 antes referido.

Diciembre de 2005						
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	27	28	29	30	31

Enero de 2006						
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	27	28
29	30	31				

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el lunes veintitrés de enero de dos mil seis, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja dieciséis de autos, es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo, es evidente que su presentación fue oportuna.

TERCERO. A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente.

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, dispone:

“ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale 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;

(...)”

Del precepto transcrito se advierte, que el Procurador General de la República tiene la facultad de ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, por lo que al haberse impugnado el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Chiapas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, y tener ésta el carácter de ley estatal, dicho funcionario se encuentra debidamente legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues además acreditó tener el carácter con el que se ostenta mediante la copia certificada de su nombramiento que obra a fojas diecisiete del expediente.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, cuyos datos de localización, rubro y contenido, son los siguientes:

“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.”¹

CUARTO. En virtud de que en el presente asunto no se ofreció argumento alguno para sostener la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, se procede al estudio del único concepto de invalidez planteado en el escrito inicial.

QUINTO. En primer término, se debe establecer la naturaleza de la multa contenida en el artículo del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Chiapas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, el cual establece:

“Artículo 12.- En relación a lo dispuesto en el artículo 9º, de la Ley de Hacienda Municipal, la autoridad municipal aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado además de cobrar a éste los impuestos y recargos omitidos”.

¹ Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Septiembre de 2001, Tesis: P./J. 98/2001, página: 823.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal dispone:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

....

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Ahora bien, a fin de determinar la naturaleza de la multa prevista en la norma combatida, es necesario acudir al Código Fiscal Municipal del Estado de Chiapas, que en sus artículos 1o. a 7o. establece lo siguiente:

“Artículo 1o. Los Ayuntamientos del Estado de Chiapas, para cubrir el gasto público, percibirán en cada Ejercicio Fiscal, los ingresos derivados de los impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes de ingresos de los municipios, así como las participaciones derivadas de leyes y convenios de coordinación respectivos.”

“Artículo 2o. Son impuestos, las contribuciones en dinero o en especie establecidas en ley con carácter general y obligatorio, a todas aquellas personas físicas o morales cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.”

“Artículo 3o. Son derechos, las contraprestaciones establecidas en ley por los servicios que presten los ayuntamientos en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del municipio.”

“Artículo 4o. Son contribuciones para mejoras, las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por la realización de obras públicas.”

“Artículo 5o. Son productos, las contraprestaciones por los servicios que preste el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.”

“Artículo 6o. Son aprovechamientos, los recargos, las multas y en general, los ingresos no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos o participaciones.”

“Artículo 7o. Son participaciones, las cantidades que el municipio tiene derecho a percibir de los ingresos federales y estatales, conforme a la ley de hacienda municipal, demás leyes aplicables y los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tal efecto.”

De la transcripción anterior de los artículos que establecen los ingresos que perciben los Municipios del Estado de Chiapas para cubrir el gasto público, deriva que tienen el carácter de aprovechamientos, los recargos, las multas y, en general, los ingresos no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos o participaciones.

Se sigue de lo anterior, que las multas impuestas por infracciones a normas de carácter administrativo tienen la naturaleza de aprovechamientos conforme a las disposiciones del Código Fiscal Municipal del Estado de Chiapas, lo que se refuerza si se considera que el artículo 24, primer párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, ubicado en el Título Quinto, Capítulo Unico, denominado “Aprovechamientos”, señala que el Municipio percibirá por ese concepto, entre otros ingresos, el derivado del cobro de multas. Dicho artículo dispone:

“Artículo 24. El Municipio percibirá los ingresos provenientes de recargos, reintegros, gastos de ejecución, multas, indemnizaciones por daños a bienes municipales, rendimientos por adjudicación de bienes, legados, herencias y donativos, tanto en efectivo como en especie y demás ingresos no contemplados como impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos y participaciones.

(...)”

En consecuencia, si las multas por infracciones a normas de carácter administrativo tienen la naturaleza de aprovechamientos conforme a las disposiciones del Código Fiscal Municipal del Estado de Chiapas y la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, no se rigen por los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, según se explica en el siguiente criterio de la Segunda Sala:

“MULTAS POR INFRACCION ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. En las multas por infracciones administrativas no es necesario tomar en cuenta la capacidad contributiva, la proporcionalidad ni la equidad tributarias, generalmente aplicables al estudio de las contribuciones, porque son de distinta naturaleza, pues derivan del incumplimiento a normas administrativas y, en ese orden, si se alega violación a tales principios el argumento relativo resulta inoperante.”²

SEXTO. Otra cuestión previa consiste en determinar cuál es el alcance del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, cuyo texto es el siguiente:

“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.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

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.”

En atención a que el presente asunto no es de índole electoral, en el caso interesa únicamente la primera parte del precepto antes reproducido, de cuya lectura se desprende un enunciado inicial en el que se establece la obligación a cargo de este Alto Tribunal de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, lo cual implica que no atenderá exclusivamente a la literalidad de lo planteado en el escrito inicial que dé lugar a la acción de inconstitucionalidad, o en los informes que en vía de contestación rindan los órganos responsables de la emisión de la norma general reclamada, sino que deberá en cualquier caso reparar toda equivocación que encuentre en lo propuesto en uno y otro sentido, en relación con las disposiciones legales en que hubiesen apoyado sus exposiciones quienes intervinieron en el procedimiento, a fin de que el examen que se emprenda en la sentencia establezca, con rigurosa precisión, la normatividad que favorezca una decisión informada en la ley exactamente aplicable al caso, aunque en los autos se encuentren imperfecciones en su señalamiento.

En el segundo enunciado, ***“y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda.”***, se aprecia un amplio mandato para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolle los argumentos expuestos en el escrito inicial sin limitación alguna, de forma tal que no deberá conformarse con dar sólo respuesta puntual a los razonamientos que se le propongan, sino que en todos los asuntos tendrá la responsabilidad de examinar a fondo lo pedido, complementando, en su caso, los planteamientos de quien comparece en vía de acción de inconstitucionalidad, a fin de que si existen motivos suficientes se declare a la norma legal reclamada como contraria a la Constitución Federal, no obstante que el promovente no hubiese previsto en su demanda todas las razones que llevarían a esa conclusión.

Pero eso no es todo, acerca de la facultad para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez conviene recordar que en la exposición de motivos que dio lugar a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, enviada a la Cámara de Senadores el seis de abril de mil novecientos noventa y cinco, se anticipó expresamente la liberalidad con la que este Máximo Tribunal debería actuar al resolver las acciones de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

² Novena Epoca, Segunda Sala, enero de 2003, página 730.

“Al igual que acontece con las controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén distintas posibilidades de suplencia e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo. Así, al ministro instructor se le confieren facultades para que solicite a las partes o a terceros todos aquellos elementos que estimare necesarios para la solución del asunto, mientras que a la Suprema Corte se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez y, lo que resulta más relevante, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio. En la iniciativa destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia respecto de acciones de inconstitucionalidad, más no así tratándose de controversias constitucionales. En este sentido, tal distinción obedece a que en las controversias se constituye un auténtico contradictorio y la resolución de un asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes rompe con un necesario equilibrio procesal, mientras que en las acciones tal contradictorio no se da y, por ello, no es necesario mantener ese equilibrio.”

Esto adicionalmente significa que tampoco es posible que la sentencia sólo se ocupe estrictamente de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar —por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias— y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que entroniza el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional al que se aspira restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en el escrito postulatorio, sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal.

Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiriera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.

SEPTIMO. Preciado lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, este Alto Tribunal, en uso de su facultad para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, advierte en primer término, por ser una cuestión de estudio preferente en tanto se refiere a la satisfacción del principio de legalidad, que el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, es contrario al tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al violar los principios de legalidad, de exacta aplicación de la ley (tipicidad) que rigen a las sanciones administrativas, en tanto que no se señala con precisión cuál es la infracción que se sancionará con la multa ahí prevista, pues la norma general cuya invalidez se demanda no guarda relación alguna con el artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas a que hace referencia.

El artículo impugnado es del tenor siguiente:

“Artículo 12.- En relación a lo dispuesto en el artículo 9o., de la Ley de Hacienda Municipal, la autoridad municipal aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado además de cobrar a éste los impuestos y recargos omitidos”.

El tercer párrafo del artículo 14 constitucional prevé las garantías de legalidad y de exacta aplicación de la ley, las cuales, tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador, responden a los principios *‘nullum crimen sine lege’* y *‘nulla poena sine lege’*, que proscriben la analogía o la mayoría de razón en la determinación de los delitos y en la imposición de las penas.

Sobre este punto resulta ilustrativo el siguiente criterio de la Primera Sala de este Alto Tribunal:

“PENAS INDETERMINADAS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. El artículo 14 de la Constitución Federal, estatuye, en sus párrafos segundo y tercero, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Los principios consignados en los párrafos que anteceden, no son sino el reconocimiento de cánones fundamentales formulados con respecto a la ley penal y a fin de garantizar la libertad de los individuos, y conforme a aquéllos, no puede considerarse delictuoso un hecho sino por expresa declaración de la ley; por tanto, no puede aplicarse pena alguna que no se halle determinada en la ley y nadie puede ser sometido a una pena sino en virtud de un juicio legítimo. Analizando los sistemas concernientes a la duración de las penas, dice Florián, que la ley puede presentar tres aspectos: a) puede estar determinada absolutamente, esto es, la ley fija la especie y la medida de la pena, de manera que el Juez no tiene otra tarea que su mera aplicación al caso concreto; b) puede estar determinada relativamente esto es, la ley fija la naturaleza de la pena y establece el máximo y el mínimo de ella, y el Juez tiene facultad de fijar la medida entre diversas penas indicadas por la ley y aplicar algunas medidas que son consecuencias penales; c) por último, la ley puede estar absolutamente indeterminada, es decir, declara punible una acción, pero deja al Juez la facultad de determinar y aplicar la pena, de la cual no indica ni la especie, ni menos aún la cantidad. Es fácil observar que el primero y tercer métodos deben excluirse; el primero sustituye el legislador al Juez y hace a éste, instrumento ciego y material de aquél; el tercero, sustituye el Juez al legislador y abre la puerta a la arbitrariedad, infringiendo el sagrado principio, baluarte de la libertad, ‘nullum crimen sine lege’, nulla poena sine lege’ por lo que, establecido que el artículo 14 de la Constitución proclama los principios que el tratadista invocado reputa que se destruyen o desconocen con las penas de duración indeterminada, cabe concluir que las sanciones de esa especie son contrarias a la Constitución Federal y debe concederse el amparo que contra las mismas se solicite, para el efecto de que la autoridad responsable dicte nueva sentencia, imponiendo al reo la penalidad que corresponda, dentro de los límites señalados por los preceptos legales referentes al delito por el que el mismo fue acusado.”³

En este orden de ideas, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

Por sanción administrativa se debe entender aquí un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

Así, el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.

³ Quinta Epoca, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XXXVIII, Tesis: (sic) página: 2434.

Por lo anterior, puede afirmarse que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

La acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

El crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio que prohíbe juzgar a alguien dos veces por el mismo delito, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar a préstamo y de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Este criterio extensivo sobre interpretación de los principios constitucionales que rigen en materia penal al derecho administrativo sancionador, ha sido asumido por el Pleno de este Alto Tribunal en algunas ocasiones, como en el caso del principio de exacta aplicación de la ley, que constituye el derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 constitucional. Apoyan lo anterior, las tesis aisladas emitidas por la Segunda Sala de este Alto Tribunal que se transcriben enseguida, la segunda de ellas pendiente de publicación, pero cuyo contenido sustancial comparte este Pleno:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIEN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACION DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARACTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la

constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.”⁴

“RADIO Y TELEVISION. EL SISTEMA DE SANCIONES ESTABLECIDO EN LOS PRECEPTOS 103 Y 104 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONTRAVIENE LA GARANTIA DE LEGALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTA EN LOS ARTICULOS 14, 16 Y 73, FRACCION XXI, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.- La garantía de legalidad de las sanciones administrativas contenida en su expresión genérica en los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es respetada por el legislador cuando emite normas a través de las cuales faculta a las autoridades administrativas para aplicar una determinada sanción y encauza su ámbito de actuación de manera que el infractor conozca la consecuencia de su conducta, impidiendo que la actuación de la autoridad sea arbitraria al obligarla a valorar las circunstancias que rodean la conducta sancionada. En esta tesitura, se considera que el legislador al establecer el sistema de sanciones contemplado en los artículos 103 y 104 de la Ley Federal de Radio y Televisión no contraviene la garantía de legalidad pues lo hizo en ejercicio de sus funciones, tomó en cuenta la gravedad de las conductas a sancionar, sin que la autoridad al aplicar tales preceptos pueda actuar arbitrariamente, porque para imponer la multa respectiva debe oír previamente al presunto infractor, graduar el monto de la multa entre el mínimo y el máximo establecido y tener en cuenta la gravedad de la falta y la capacidad económica del infractor, conforme a los numerales 105 y 106 de la Ley indicada.”⁵

Sentada la premisa de que el principio constitucional de exacta aplicación de la ley que rige en la materia penal, previsto en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, puede ser aplicado, proporción guardada, al derecho administrativo sancionador, se procede a desarrollar el contenido de tales garantías.

El principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio de la potestad punitiva del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los Poderes Ejecutivo y Judicial —este último a través de la analogía o la mayoría de razón— configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

Dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad.

Por lo que se refiere al primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento.

Por su parte, el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Dicho en otras palabras, el principio de tipicidad se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una ley cierta que permita predecir con suficiente grado de precisión las conductas infractoras y las sanciones.

La descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

Así, para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, no bastaría con una tipificación confusa o indeterminada que condujere a los gobernados a tener que realizar labores de interpretación, para las que no todos están preparados, y de esa manera tratar de conocer lo que les está permitido y lo que les está vedado hacer. Es por ello esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa como para permitirles programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever. En este aspecto, lo que está proscrito es que la norma penal induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente o atormentada formulación.

⁴ 2a. CLXXXIII/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, Novena Epoca, Segunda Sala, septiembre de 2001, página 718.

⁵ Amparo en revisión 2049/2005. TV Azteca, S. A. de C. V. y otra. 24 de febrero de 2006. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

En este orden de ideas, el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón.

Ahora bien, para dar continuidad a esta necesidad de certeza de la ley, el juez, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha reiterado, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

Dada esta convergencia de los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley en el principio de legalidad, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha inferido de la interpretación del texto constitucional, que la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos; esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución General de la República.

El precedente invocado es el siguiente:

“EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República”⁶

Ciertamente, el principio de tipicidad significa fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio de exacta aplicación de la ley reconocido por el tercer párrafo del artículo 14 de la Ley Fundamental, conforme al cual, queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición de sanciones, por imprevisibilidad de la infracción que no tenga un claro apoyo legal, debe considerarse absolutamente proscrita en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarse.

Ahora bien, como se desprende de la lectura de los conceptos de invalidez, el accionante denota que el numeral que se tilda de inconstitucional, esto es, el artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, está ubicado dentro del Capítulo VI, relativo al “Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento” y que para efectos de determinar la infracción hace remisión al precepto 9o. de la Ley de Hacienda Municipal de Chiapas, el cual se encuentra ubicado en el Título Segundo, Capítulo I, denominado “Del Impuesto Predial” de la misma Ley de Hacienda Municipal y, por ende, regula lo conducente al citado impuesto predial; de donde se observa que el primero no guarda ninguna relación con el impuesto predial.

⁶ Tesis P. IX/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo I, Mayo de 1995, página 82.

El artículo 12 impugnado, incluyendo los preceptos que integran el Capítulo VI de la mencionada ley, denominado **“Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento”**, son del siguiente tenor:

“CAPITULO VII”

“Impuesto Sustitutivo al Estacionamiento”

“Artículo 10. El impuesto sustitutivo de estacionamiento se determinará por cada cajón de estacionamiento que se sustituya conforme a lo siguiente:

Cuota anual: 82 salarios mínimos diarios vigentes en el Estado”

“Artículo 11. Para las construcciones terminadas en el transcurso del año, se pagará la parte proporcional del impuesto por los meses correspondientes entre la fecha de terminación y el mes de diciembre del mismo año y se pagarán durante los primeros 14 días siguientes a la conclusión de la obra.”

“Artículo 12.- En relación a lo dispuesto en el artículo 9º, de la Ley de Hacienda Municipal, la autoridad municipal aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado además de cobrar a éste los impuestos y recargos omitidos”.

Como se advierte, el propósito del impuesto sustitutivo de estacionamiento consiste precisamente en conmutar la obligación primigenia que tiene el contribuyente de contar con espacios de estacionamiento en las construcciones que le pertenezcan o que posea por el pago de un impuesto, el cual se calculará multiplicando cada espacio de estacionamiento que se sustituya por una cuota anual de ochenta y cinco salarios mínimos diarios vigentes en el Estado de Chiapas.

La interpretación anterior se corrobora con la lectura del artículo 70-A de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas:

“Capítulo VI.”

“Del impuesto sustitutivo de estacionamiento.”

“Artículo 70-A. Es objeto de este impuesto todo edificio o construcción cualquiera que sea su uso, el número de niveles, plantas o pisos cuya construcción, adaptación, cambio de giro o de situación jurídica se realice a partir de 1996, y no cuente con los cajones suficientes para el estacionamiento de vehículos.”

Ahora bien, el artículo 12 impugnado prevé un supuesto hipotético en el que la conducta que se califica como ilícita está precisada en términos abstractos, pues es necesario un complemento para quedar plenamente integrada. Así, se requiere la *“declaratoria”* de otra norma para tener como ilícita la conducta reglada en el dispositivo legal, toda vez que el supuesto de hecho no aparece descrito, debiendo acudir, para su complemento, a otra norma.

Esto quiere decir que si bien el precepto impugnado especifica la sanción aplicable y describe en términos abstractos la figura típica de la infracción, ésta realmente se integra con un elemento que es determinado mediante la aplicación de otra norma.

Bajo ese orden de ideas, es preciso acudir ahora al artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas, en el que de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, se encuentra la infracción:

“TITULO SEGUNDO

IMPUESTOS”

“CAPITULO I

IMPUESTO PREDIAL”

(...)

“Artículo 9o.- Por lo que se refiere a los predios o construcciones no registrados, se aplicará el procedimiento siguiente:

I.- Cuando haya manifestación espontánea ante las autoridades fiscales municipales practicado el avalúo técnico, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterará, el correspondiente a los tres últimos ejercicios, sin recargos y sin multas;

II.- Cuando las autoridades fiscales comprueben directamente o a través de denuncia algún predio no registrado en el catastro, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterará el correspondiente a los cuatro últimos ejercicios, pagándose los accesorios legales.”

Como se advierte, el artículo 9o. se refiere a las características, condiciones, términos y plazos para el pago del impuesto predial cuando se trate de predios o construcciones no registrados, por lo que es posible apreciar que no se refiere en modo alguno a las infracciones que pudieran derivar del incumplimiento en el pago del impuesto sustitutivo de estacionamiento o, en general, al incumplimiento de alguna obligación relacionada con la previsión de espacios de estacionamiento en los inmuebles en el Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, sólo por mencionar las posibles conductas que podrían ser motivo de la aplicación de la multa.

De esta comparación se desprende, sin lugar a dudas, que la remisión que hizo la disposición impugnada no fue la adecuada, pues con ella no se conoce de manera clara, precisa, exacta e indubitable, cuál es la conducta que constituye la infracción, por lo que infringe abiertamente la garantía prevista en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, expresada en los principios de tipicidad y de exacta aplicación de la ley.

De este modo, si el gobernado se remitiera al artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal para conocer la infracción, se encontraría ante una normatividad de diferente naturaleza, que por tal motivo no puede ser vinculada con la multa, de tal suerte que si la tipificación que pretendió el legislador resulta confusa e indeterminada, llevaría a los gobernados, incluso, a tener que realizar labores de interpretación para tratar de conocer lo que les está vedado y es motivo de sanción. Y como ya se demostró, nuestro orden constitucional proscribire que el derecho sancionador induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente formulación, dejando margen al arbitrio de la autoridad.

De lo expuesto resulta evidente que no existe una relación o nexo lógico entre la supuesta infracción (relacionada con el pago del impuesto predial) y la sanción (inserta en el tema del impuesto sustitutivo de estacionamiento) y por lo tanto, la norma impugnada sólo establece una descripción general e indeterminada de infracción, que viola abiertamente el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador.

Ahora bien, podría suponerse, como lo hace la autoridad promovente, que del análisis contextual en el que aparece ubicada la norma impugnada —impuesto sustitutivo de estacionamiento— se deduce que el legislador más bien se quiso referir a lo dispuesto en el artículo 70-H de la misma Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, la cual sí establece supuestos jurídicos que constituyen infracciones punibles con sanciones pecuniarias relacionadas con el pago de dicho impuesto.

"Capítulo VI.

"Del impuesto sustitutivo de estacionamiento."

(...)

"Artículo 70-H. Es obligación de los propietarios o poseedores destinar superficies o construir cajones para estacionamiento de vehículos de acuerdo al uso, características y ubicación de los inmuebles, no obstante de la obligación anterior, de (sic) la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, el Ayuntamiento (sic) podrá autorizar a las personas físicas y morales la sustitución del cumplimiento de la obligación señalada por la de pagar el impuesto a que se refiere este capítulo, en tanto no se construyan dichos cajones para estacionamiento.

Se harán acreedores a las sanciones y multas cuyos montos se establecen en la Ley de Ingresos Municipal, las personas físicas o morales que cometan las infracciones que se mencionan a continuación:

I. Por destinar total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos;

II. Por realizar construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos."

Sin embargo, tal interpretación no es constitucionalmente aceptable para tener por cumplida la garantía de exacta aplicación de la ley, pues para conocer la infracción, los destinatarios de la norma tendrían que darse a la tarea de realizar una interpretación jurídica, siendo que la ley debe procurar, por sí misma o a través de una remisión lógica, la descripción de la conducta señalada como ilícita, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, de manera clara, precisa y exacta. De otro modo, se correría el riesgo de que con base en interpretaciones subjetivas quede margen para pretender el desconocimiento de la infracción, o bien, para la arbitrariedad de la autoridad encargada de su aplicación, quien por mandato constitucional sólo debe ceñirse a los términos estrictos del diseño de la norma, sancionando únicamente las acciones u omisiones que encuadren en el marco legal respectivo.

Consecuentemente, si sobre la norma en cuestión pesa un defecto estructural que impide saber con exactitud cuál es el hecho infractor que sanciona, es evidente que resulta contraria a la garantía de exacta aplicación de la ley, cuya observancia tratándose de disposiciones que establezcan sanciones administrativas debe cumplirse con la elemental claridad que permita a las autoridades encargadas de su aplicación, así como a sus destinatarios, conocer sin margen de duda cuál es el supuesto que actualiza la generación de la sanción, sin tener que acudir a meras suposiciones para saber si alguna conducta se ajusta o no a la norma relativa.

Sirven de apoyo a la anterior conclusión, la jurisprudencia y tesis aisladas de este Tribunal Pleno que se transcriben enseguida, aplicables por identidad de razones:

“FALSEDAD DE DECLARACION RENDIDA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL. EL ARTICULO 247, FRACCION I, DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIEZ DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, QUE ESTABLECE LA SANCION APLICABLE A DICHO DELITO, VIOLA LA GARANTIA DE EXACTA APLICACION DE LA LEY PENAL. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P. IX/95, de rubro: ‘EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA.’, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, mayo de 1995, página 82, que la mencionada garantía, prevista en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la ley, ya que el mandato constitucional exige, para su cabal cumplimiento, que también la ley sea concebida en forma tal que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos, delito y pena, sean claros, precisos y exactos, a fin de evitar confusión en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Ahora bien, en congruencia con tal criterio, debe decirse que al disponer el artículo 247, fracción I, del código punitivo citado que la sanción aplicable al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas faltare a la verdad, será de dos a seis años, en adición a una multa de cien a trescientos días de multa, viola la garantía constitucional de referencia. Ello es así, porque al establecer como sanción a la conducta típica consistente en falsedad de declaración rendida ante autoridad pública distinta de la judicial, ‘de dos a seis años’, el legislador no precisó debidamente la consecuencia jurídica del delito de que se trata, creando incertidumbre en la aplicación de la pena y permitiendo la actuación arbitraria de la autoridad encargada de imponerla, o de otras autoridades, quienes con base en interpretaciones contrarias a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, suponen que se trata de la pena de prisión. Además el mero establecimiento de un mínimo y un máximo de tiempo no conlleva, indefectiblemente, a considerar que la pena respectiva sea la de prisión, ya que no es ésta el único medio sancionatorio que la autoridad judicial puede imponer por un tiempo determinado, según se advierte del catálogo de penas contenido en el artículo 24 del referido Código Penal, que señala otras sanciones que pueden aplicarse por el mencionado periodo, a saber: tratamiento en libertad, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad, confinamiento, prohibición de ir a un lugar determinado, suspensión de derechos, inhabilitación o suspensión de funciones o empleos y vigilancia de la autoridad.”⁷

“METROLOGIA Y NORMALIZACION. EL ARTICULO 112 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE CONTEMPLA LAS SANCIONES QUE PUEDEN IMPONERSE POR LAS INFRACCIONES QUE SE COMETAN, VIOLA LAS GARANTIAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA CONTENIDAS EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE PRIMERO DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS). El citado precepto viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues si bien establece diversas sanciones que pueden imponerse con motivo de las infracciones que se cometan, sin embargo, omite establecer los parámetros necesarios que permitan a la autoridad determinar el tipo de infracción que da lugar a la imposición de las sanciones especificadas, pues dicho precepto se refiere de

⁷ Tesis 1a. XLV/2001, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIII, junio de 2001, página 238.

manera genérica a los casos en que las autoridades pueden imponer las diversas sanciones que se especifican, al disponer 'quienes incurran en el incumplimiento de la ley y demás disposiciones derivadas de ella' permite que, a quien incurra en un incumplimiento menor, la autoridad le imponga una mayor sanción que a quien comete una infracción de mayor gravedad, lo que propicia la arbitrariedad al dejar a la autoridad administrativa ese amplio margen, como también ocurre respecto de cualquier tipo de incumplimiento, incluso cuando no amerita sanción. No obsta para la conclusión anterior, el contenido del artículo 115 del mismo ordenamiento, ya que sólo establece diversos grados de gravedad que deben tomar en cuenta las autoridades para imponer las sanciones que contempla la ley, pero no define o señala la conducta infractora que da lugar a cada una de las sanciones que se especifican; de lo que se sigue que no corrige la indeterminación contenida en la parte inicial del artículo 112, que deja a los particulares en estado de indefensión al permitir a la autoridad imponer sanciones de diferente rango a cualquier incumplimiento legal, con independencia de su gravedad, así como de que incluso pueda no ameritar sanción alguna."⁸

“COMPETENCIA ECONOMICA. EL ARTICULO 10, FRACCION VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL NO ESPECIFICAR LA CONDUCTA SOBRE LA CUAL RECAERA LA SANCION QUE PREVE, VIOLA LAS GARANTIAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA PREVISTAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La garantía de legalidad en materia de derecho sancionador no sólo significa que el acto creador de la norma deba emanar del Poder Legislativo, sino que los elementos esenciales de la conducta, así como la forma, contenido y alcance de la infracción, estén consignados en la ley, de manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, y el gobernado pueda conocer la conducta que constituye una infracción a la ley y a qué sanción se hará acreedor por actualizarse la hipótesis punitiva de la norma. Por su parte, la garantía de seguridad jurídica, en su expresión genérica, exige del legislador el establecimiento de normas que otorguen certeza y seguridad a los gobernados y que a la vez sirvan de orientación a la autoridad respectiva para imponer la sanción aplicable. En congruencia con lo antes expuesto, el artículo 10, fracción VII, de la Ley Federal de Competencia Económica viola las garantías constitucionales citadas, pues de su análisis relacionado con los diversos artículos 11, 12, 13 y 35 de ese ordenamiento, así como 23 y 24 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia Económica, se colige que no señala con precisión el marco a través del cual la autoridad pueda ejercer su potestad sancionadora a quienes incurran en una práctica monopólica relativa, pues únicamente se concreta a señalar criterios genéricos referentes a que se dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia. Esto es, no obstante que la ley faculta a la Comisión Federal de Competencia para sancionar con multa (hasta por el equivalente a 100,000 veces el salario mínimo) a quien incurra en la hipótesis prevista en la aludida norma, lo cierto es que no especifica la conducta sobre la cual recaerá dicha sanción, con lo que se deja al arbitrio de la autoridad determinar la infracción que se presenta en cada caso.”⁹

En estas condiciones, procede declarar la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, por su franca infracción al párrafo tercero del artículo 14 constitucional.

Si bien conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99,¹⁰ en principio resultaría ya innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez aducidos, en la especie se estima conveniente su estudio a fin de evitar que en un futuro se presente nuevamente a la consideración de este Alto Tribunal el mismo problema planteado por el Procurador General de la República en sus conceptos de invalidez, en relación con la presunta infracción al artículo 22 constitucional, una vez que el legislador estatal hubiese corregido, en su caso, la incorrecta remisión que hizo en el artículo 12 reclamado hacia el artículo 9° de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas.

⁸ Jurisprudencia P./J. 83/97, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, Novena Época, Pleno, noviembre de 1997, página 24.

⁹ Tesis P. XII/2004, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XIX, abril de 2004, página 256.

¹⁰ “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.” (Novena Época, Pleno, tomo X, septiembre de 1999, página 705.)

OCTAVO. En los conceptos de invalidez el promovente hace una interpretación integradora de la norma reclamada vinculándola con el artículo 70-H de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, y argumenta en esencia lo siguiente:

1) Que el artículo impugnado contraviene lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque establece una multa fija que habrá de aplicarse a diversos casos previstos en el artículo 70-H de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, por lo que la autoridad no tendrá la capacidad de valorar las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho y, por ende, estará imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, la capacidad económica del infractor o cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho sancionado, imponiéndola de manera irrazonable y desproporcionada.

2) Que el precepto impugnado, vulnera el artículo 31, fracción IV, Constitucional, ya que para que una sanción o multa sea considerada proporcional es necesario valorar, al momento de imponerla, la gravedad de la lesión en razón del perjuicio que le ocasionó el Estado, la reincidencia, el grado de responsabilidad o la intención del contribuyente al producir la conducta que dio origen a la sanción y la situación económica en que se encuentre el infractor; y por otra parte, para que la multa sea considerada equitativa y por tanto justa, el legislador tendría que haber emitido una norma general aplicable a cada infractor en particular, estableciendo mínimos y máximos en relación a la sanción.

3) Que el Congreso del Estado de Chiapas, contraviene lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, pues al prever una multa fija, prohibida por el marco constitucional, se extralimita en sus atribuciones.

4) Que en consecuencia de las violaciones constitucionales planteadas también se infringe el principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 133 de la Constitución Política Federal.

Como ha quedado precisado en el considerando anterior, en el caso se impugna el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Estado de Chiapas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, el cual establece:

“Artículo 12.- En relación a lo dispuesto en el artículo 9o., de la Ley de Hacienda Municipal, la autoridad municipal aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado además de cobrar a éste los impuestos y recargos omitidos”.

Por su parte, el artículo 70 H de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas, al que remite el artículo impugnado, señala:

“Artículo 70 H. Es obligación de los propietarios o poseedores destinar superficies o construir cajones para estacionamiento de vehículos de acuerdo al uso, características y ubicación de los inmuebles, no obstante de la obligación anterior, de la Secretaría de Desarrollo Urbano Comunicaciones y Obras Públicas, (sic) el Ayuntamiento podrá autorizar a las personas físicas y morales la sustitución del cumplimiento de la obligación señalada por la de pagar el impuesto a que se refiere este capítulo, en tanto no se construyan dichos cajones para estacionamiento.

Se harán acreedores a las sanciones y multas cuyos montos se establecen en la Ley de Ingresos Municipal, las personas físicas o morales que cometan las infracciones que se mencionan a continuación:

I.- Por destinar total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos.

II.- Organizar construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos.”

Como puede advertirse, la norma controvertida establece que la autoridad municipal impondrá una multa equivalente a cien días de salario mínimo general vigente en el Estado de Chiapas, a quienes cometan las infracciones presuntamente contempladas en el artículo 9º de la Ley de Hacienda Municipal para dicho Estado, empero, como esta referencia es evidentemente errónea, y más bien este precepto se quiso referir a las señaladas en el artículo 70-H de este último ordenamiento, esto es, a quienes destinen total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos y a quienes realicen construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos, además de cobrar al infractor el impuesto sustitutivo de estacionamiento y los recargos omitidos.

En consecuencia, si la multa prevista en la norma cuya invalidez se solicita no tiene naturaleza fiscal sino administrativa, como lo sostiene el Congreso del Estado de Chiapas, ya que se establece para sancionar a quienes cometen las infracciones consistentes en destinar total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos y a quienes realicen construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos, dicha multa no queda sujeta a los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, según se explica en la tesis de rubro **“MULTAS POR INFRACCION ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.”**¹¹, citada anteriormente.

Sin embargo, no obstante que, como se ha precisado, las multas administrativas por su naturaleza de aprovechamientos, no se rijan por los principios de proporcionalidad y equidad, sí es necesario que satisfagan lo dispuesto en el 22 constitucional, que en lo conducente establece:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.”

Del párrafo transcrito se desprende la prohibición para la imposición de multas excesivas, tópico respecto del cual este Tribunal Pleno, ha establecido en la jurisprudencia qué se entiende por aquéllas, en los siguientes términos:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo ‘excesivo’, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”¹²

Conforme a la jurisprudencia transcrita, una multa resulta excesiva cuando la ley que la prevé no dé posibilidad a quien deba imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa.

Así pues, la imposición de multas sí debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario resultará excesiva.

En otras palabras, si bien tratándose de multas no fiscales no rigen los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, lo cierto es que sí deben guardar siempre una proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberá considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

Por consiguiente, al prever el artículo 12 impugnado (interpretado en relación con el artículo 70-H de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas) una multa equivalente a cien días de salario mínimo vigente en ese Estado, en la fecha de la infracción, a quien destine total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos; o a quienes construyan obras en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos, esto es, una multa fija, entonces efectivamente vulnera el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerla no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

¹¹ Novena Época, Segunda Sala, enero de 2003, página 730.

¹² Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, julio de 1995, Tomo II, página 5.

No es obstáculo a la conclusión alcanzada, lo argumentado por el Congreso del Estado de Chiapas en el sentido de que la norma impugnada no establece una multa fija que pueda calificarse de excesiva y violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal, ya que cumple con el principio de racionalidad en la previsión de su monto pues dispone un límite a la cuantía a que puede ascender y al hacer referencia al salario mínimo general vigente en la entidad, guarda una proporción razonable con la capacidad económica del infractor, además de que se prevé una sola sanción para una conducta única y no para una multiplicidad de eventos que deban sancionarse, y la misma busca desalentar los graves daños que la comunidad pueda resentir con la infracción a las normas administrativas relativas al destino de superficies y construcción de cajones para estacionamiento de vehículos, lo que resulta de interés general.

Efectivamente, como antes se razonó, para que una multa no resulte excesiva, la ley que la establece debe permitir a la autoridad encargada de su aplicación fijar su cuantía de manera individualizada, por lo que es inexacto que la norma controvertida cumpla con el principio de racionalidad en la previsión de su monto al establecer un límite a su cuantía y referirse al salario mínimo general vigente en la entidad, ya que se establece en un monto fijo que no permite a la autoridad atender a las diversas circunstancias a que se ha hecho referencia y que deben ser consideradas para respetar la norma suprema, con independencia del fin que persiga la imposición de la sanción.

Por lo que, al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulneran los artículos 16 y 133 constitucionales, que prevén los principios de legalidad y supremacía constitucional.

En estas condiciones debe declararse la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Chiapas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, en cuanto cita en su texto el artículo 9 de la Ley de Hacienda Municipal del mismo Estado, porque con tal remisión infringió la garantía de exacta aplicación de la ley prevista en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la porción normativa de dicho precepto que dispone: “**...una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el Estado..**”, por violar el primer párrafo del artículo 22 de la misma Norma Fundamental, invalidez que surtirá sus efectos a partir del día siguiente de la publicación de la presente ejecutoria 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 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Arriaga, Chiapas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis.

Notifíquese por medio de oficio a las partes interesadas y publíquese en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación, y en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del día veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos de los Señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo (Ponente), Guillermo I. Ortíz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente en Funciones Juan Díaz Romero. Estuvieron ausentes los Señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz por estar disfrutando de vacaciones, y el Presidente Mariano Azuela Güitrón por estar realizando otras actividades.

Firman los Señores Ministros Presidente en Funciones y Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.- El Presidente en Funciones, Ministro **Juan Díaz Romero**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 7/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Chiapas, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Segundo resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el veinticinco de mayo de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a veintiséis de junio de dos mil seis.- Conste.- Rúbrica.