

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

RESOLUCION dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 7/2007, promovida por el Procurador General de la República, así como voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas.

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 7/2007.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE
LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNANDEZ.

SECRETARIA: LAURA GARCIA VELASCO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta de agosto de dos mil siete**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

I. Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada --- a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Coahuila, Calle Francisco Coss y Obregón s/n, Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila. --- b) Autoridad promulgadora: Gobernador del Estado de Coahuila, Palacio de Gobierno, Primer Piso, Calle Juárez e Hidalgo s/n, Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila. --- II. Norma general cuya invalidez se reclama --- El artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal 2007, publicada el 26 de diciembre de 2006, en el periódico oficial de la entidad, cuyo ejemplar se anexa en copia certificada al presente oficio.

SEGUNDO.- El concepto de invalidez que se hace valer, es redactado en los siguientes términos:

V. Concepto de invalidez --- UNICO. Violación del artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal 2007, a los preceptos 16 y 22, primer párrafo, 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. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)' --- '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. (...)' --- Asimismo, la norma general cuya invalidez se demanda, prevé: --- 'ARTICULO 45.- Los ingresos que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales serán las (sic) siguientes: --- I.- a VIII.- (...) --- IX.- Los predios no construidos en la zona urbana, deberán ser bardeados o cercados a una altura mínima de 2 metros con cualquier clase de material adecuado, el incumplimiento de esta disposición se sancionará con una multa de \$10.00 por metro lineal. --- X.- Las banquetas que se encuentren en mal estado, deberán ser reparadas inmediatamente después de que así lo ordene la dirección (sic) de Obras Públicas del Municipio, en caso de inobservancia se aplicará una multa de \$11.00 por m2 (sic) a los infractores de esta disposición. --- XI.- (...) --- XII.- Es obligación de toda persona que construya o repare una obra, solicitar permiso a la dirección (sic) de Obras Públicas del Municipio para mejoras, fachadas o bardas (sic) dicho permiso será gratuito, quien no cumpla con esta disposición será sancionado con una multa de \$200.00 (sic) --- XIII.- La construcción o reparación de fachadas o marquesinas que

puedan significar un peligro para la circulación en las banquetas, deberán ser protegidas con el máximo de seguridad para los peatones quedando totalmente prohibido obstruir la banqueta que dificulte la circulación. Los infractores de esta disposición serán sancionados con multa de \$120.00 sin perjuicio de construir la obra de protección a su cargo. --- XIV.- Se sancionará de (sic) \$320.00 a las personas que no mantengan limpios los lotes baldíos, usos y colindancias con la vía pública, cuando la dirección (sic) de Obras Públicas lo requiera. --- XV.- A los establecimientos que operen fuera del horario establecido se (sic) cobrará una multa de \$2,050.00. --- XVI.- (...) --- XVII.- A quienes realicen matanza clandestina de animales se les sancionará con una multa de \$1,360.00. --- XVIII.- Se sancionará con multa, a quienes incurran en cualquiera de las conductas siguientes: --- 1.- Descuidar el aseo de tramo de la calle o banqueta que corresponda a los propietarios o poseedores de casas, edificios, terrenos baldíos y establecimientos comerciales o industriales (sic) con una multa de \$120.00. --- 2.- Quemar basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados por el R. Ayuntamiento (sic) con una multa de \$300.00. --- 3.- (...) --- 4.- Tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto por el R. Ayuntamiento, se cobrará una multa de \$180.00. --- XIX.- Por fraccionamientos no autorizados, una multa de 150 días de salario mínimo vigente de la entidad. --- XX.- Por relotificaciones no autorizadas (sic) se cobrará una multa de \$55.00 por lote. --- XXI.- Se sancionará con una multa de \$103.00 a las personas que sin autorización incurran en las siguientes conductas: --- 1.- Demoliciones. --- 2.- Excavaciones de obras de conducción. --- 3.- Obras complementarias. --- 4.- Obras completas. --- 5.- Obras exteriores. --- 6.- Albercas. --- 7.- Por construir el tapial de la vía pública. --- 8.- Revolturas de morteros o concretos en áreas pavimentadas. --- 9.- Por no tener licencia y documentación de la obra. --- 10.- Por no presentar el aviso de terminación de obra. --- XXII.- Por introducir objetos diferentes a monedas en estacionómetros (sic) \$25.00. --- XXIII.- Por tirar agua en banquetas y calles de la ciudad (sic) de 30 veces el salario mínimo diario vigente. --- XXIV.- (...) --- XXV.- La violación a la reglamentación sobre estacionamientos que expendan bebidas alcohólicas (sic) de 150 veces el salario mínimo diario, regional vigente. --- XXVI.- Por venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y/o permitir la entrada a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas (sic) de 100 veces el salario mínimo vigente por menor. --- XXVII.- Por provocar incendio, con motivo de falta de provisión o por motivo de un accidente automovilístico (sic) de 230 veces el salario mínimo vigente. --- XXVIII.- Por derramar en la vía pública líquidos, sustancias o material peligroso (sic) de 100 veces el salario mínimo diario vigente. --- XXIX.- Cualquier otra infracción a esta ley o de los Reglamentos Municipales que no estén expresamente previstas en este capítulo, se aplicará una sanción de 150 veces el salario mínimo diario vigente.' --- De la anterior transcripción, se observa que el artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal 2007, establece diversas multas fijas, las cuales son contrarias al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, mismo que instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas. --- Así las cosas, en el derecho penal como en el administrativo sancionador, existen inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, como lo es la sanción, de tal forma que los principios establecidos en materia penal no son ajenos al ámbito administrativo, para la aplicación de las sanciones. --- En ese orden de ideas, la sanción administrativa es una pena infligida por la administración pública a un administrado -ciudadano-, como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Dicha sanción puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, un arresto, etcétera. --- La sanción administrativa obedece, en la ley y en la práctica, a distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos, disciplinarios o de castigo. De esta forma, el derecho administrativo represivo consiste en la competencia de las autoridades administrativas, para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De esta guisa, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico y/o frente a la lesión del derecho administrativo. --- En las relatadas condiciones, es dable aseverar que el castigo administrativo guarda una analogía esencial con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambos 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. --- En este sentido, el Congreso de Coahuila, al legislar en materia de ingresos, debe salvaguardar el imperativo constitucional previsto en el numeral 22 de la

Constitución Federal, esto es, al momento de crear la norma jurídica, debe precisar en su contenido un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa o sanción, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijarla, basándose en la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, lo que garantiza el derecho fundamental a la seguridad jurídica. --- El artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal 2007, que se impugna, establece indebidamente diversas multas fijas que contravienen el precepto constitucional antes citado, ya que no establece los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarlas; por tanto, es dable aseverar que no valorará las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que dieron origen al acto del particular que se pretende sancionar. --- En tales circunstancias, la autoridad administrativa sancionadora estaría imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, imponiendo una multa de manera irrazonable y desproporcionada; consecuentemente, esa falta de oportunidad para individualizar la sanción por parte de la autoridad administrativa, es lo que conduce a considerar que las citadas multas pueden ser excesivas. --- Al establecer las fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal 2007, diversas sanciones de carácter pecuniario, en las que no se indican el o los parámetros de las mismas, para efecto de individualizarlas, es decir, al fijar una sola cantidad, contravienen lo dispuesto en el numeral 22 de la Ley Fundamental, puesto que, se insiste, omiten proporcionar la base que permita a la autoridad hacendaria determinar el monto individualizado de la multa que se debe aplicar al infractor e impiden 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 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado respecto de la multa excesiva o fija, en la tesis P./J. 9/95 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, julio de 1995, página 5, cuyo rubro y texto señalan: --- 'MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.' (Se transcribe) ---- Las sanciones contempladas en las fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX del ordinal que se diserta, por el solo hecho de prever diversas cantidades específicas -multa de \$10.00, por metro lineal, por no bardear o cercar los predios no construidos; de \$11.00, por metro cuadrado, por no reparar las banquetas en mal estado; de \$120.00, por no proteger la construcción o reparación de fachadas o marquesinas, etcétera- devienen inconstitucionales, toda vez que la autoridad que impondrá la sanción o multa 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, lo que a todas luces contraviene lo estatuido en el artículo 22 de la Constitución Federal. --- Por otra parte, en relación con la violación al artículo 16 de la Constitución Federal, cabe destacar que el numeral constitucional en comento 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 precepto constitucional en estudio, contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden o nivel de gobierno, incluyendo al Poder Legislativo, tanto federal como local, aunque de manera sui generis. --- Lo anterior significa que los actos legislativos también están sujetos al mandamiento constitucional estatuido en el numeral 16 de la Carta Magna, pues, de lo contrario, vulnerarían el postulado prístino, situación que se corrobora con el criterio sustentado por el Pleno de ese Máximo Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Epoca, tomo 38, primera parte, página 27, 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 realiza de una manera especial, respecto de la generalidad de los actos

de autoridad; así lo ha establecido el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio jurisprudencial visible en el tomo 157-162, primera parte, página 150, de la Séptima Época 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, es decir, 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 Coahuila, al prever diversas multas fijas en el numeral combatido, contravino lo dispuesto en el artículo 22 de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en consecuencia, al no poder existir dentro de nuestro marco jurídico este tipo de multas, el Congreso de la entidad se extralimitó en sus atribuciones, vulnerando con ello lo dispuesto por el numeral 16 de la Constitución Federal. --- En este sentido y toda vez que el numeral que se combate viola lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo, 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 la inconstitucionalidad del artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal 2007, toda vez que, como ha quedado debidamente demostrado, es contrario a lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo, 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 los artículos 16 y 22, primer párrafo.

CUARTO.- Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 7/2007 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio A. Valls Hernández, para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintinueve de enero siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.- Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila adujo en síntesis:

1. La Legislatura Estatal cuenta con facultades para emitir leyes donde se disponga el pago de contribuciones, incluidas aquellas en que se comprendan derechos por la prestación de servicios públicos, de conformidad con los artículos 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67, fracción XXXIII, 158-B, 158-C y 158-U, fracción V, de la Constitución Política Local y 21 del Código Financiero para los Municipios del Estado.

2. Por otro lado, el procedimiento legislativo desarrollado al interior del Congreso, fue seguido puntualmente, tal como se desprende de la iniciativa enviada al efecto por el Municipio, el dictamen de la Comisión de Finanzas y la minuta respectiva, en la que se hace constar la aprobación unánime de la norma que ahora se tilda de inconstitucional.

3. Las sanciones administrativas y fiscales establecidas en el artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete, fueron dictadas con base en el principio de libertad hacendaria, consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal, de ahí que dichas sanciones hayan sido emitidas con estricto apego a la ley.

4. La finalidad de las normas que establecen multas administrativas es preservar la vigencia de los preceptos que rigen la vida de los Municipios, mediante el establecimiento de un sistema de sanciones, que no puede ser visto como método recaudatorio; por tanto, no es válido aplicar a estos supuestos, los criterios previstos respecto de las contribuciones en general, al revestir las multas una naturaleza jurídica distinta.

5. No puede aducirse violación al artículo 31, fracción IV, constitucional, ya que las contribuciones tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado y las multas, conductas contrarias al orden social, lo anterior, con apoyo 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."

SEXTO.- Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, al rendir su informe, manifestó, en esencia, lo siguiente:

1. Es cierto el acto atribuido al Gobernador del Estado, consistente en la promulgación de la norma impugnada, el veintiséis de diciembre de dos mil seis, lo cual se realizó con fundamento en los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, de la Constitución Política Local.

2. La promulgación de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete, es un acto propio del Ejecutivo Estatal e implica el reconocimiento formal de que las leyes o decretos han sido aprobados conforme a derecho y deben ser obedecidos.

3. Por lo anterior, no cabe sino concluir que el acto reclamado al Poder Ejecutivo del Estado, no vulnera garantía alguna, al haber actuado éste dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere.

SEPTIMO.- Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos respectivos y encontrándose 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 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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 precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial. Sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la acción podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El Decreto Número 157, que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete, fue publicado en el Periódico Oficial de la Entidad, el veintiséis de diciembre de dos mil seis, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado, en copia certificada, a fojas quince a treinta y dos de autos, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del miércoles veintisiete de diciembre de dos mil seis al jueves veinticinco de enero de dos mil siete.

En el caso, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja trece del expediente, ésta se presentó el jueves veinticinco de enero de dos mil siete, por lo que es evidente que resulta oportuna.

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

Suscribe la acción, Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República (foja catorce de autos).

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

(...)

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

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

(...)

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

De lo previsto por dicho numeral, se desprende que el Procurador General de la República podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra de leyes estatales -entre otras-.

En la especie, dicho funcionario ejercita la acción en contra del artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete, expedida por el Congreso Local, por lo que, al tratarse de una ley estatal, se concluye, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, publicada en la página ochocientos veintitrés del tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que textualmente señala:

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

CUARTO.- Al no existir alguna causa de improcedencia que aleguen los órganos legislativo y ejecutivo estatales o que, de oficio, advierta este Alto Tribunal, se procede a examinar el concepto de invalidez planteado.

QUINTO.- En dicho apartado del escrito inicial, el promovente pretende evidenciar que el artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete, contraviene lo dispuesto por los artículos 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, al prever diversas multas fijas.

En principio, conviene precisar qué se ha entendido por multa fija.

El artículo 22 de la Constitución Federal¹ prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva.

Ya en diversos precedentes nos hemos pronunciado sobre este tema, en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o 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. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE."²

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

En otras palabras, tratándose de multas, éstas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberán considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permita a las autoridades facultadas para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o

¹ "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. (...)."

² Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Julio de 1995. Tesis: P./J. 9/95. Página: 5. Texto del criterio: "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."

gravedad de la infracción, ya que, de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99 y P./J. 17/2000, de rubros: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES."³ y "MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MINIMA Y UNA MAXIMA."⁴

Ahora bien, en el concepto de invalidez planteado, el promovente aduce esencialmente que el artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete⁵, establece diversas multas fijas que son contrarias al artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarlas.

En términos generales, dicho precepto establece que el Municipio percibirá ingresos por concepto de sanciones administrativas y fiscales, enumerando, al efecto, las siguientes:

1. Una multa de \$10.00, por metro lineal, por no bardear o cercar a una altura mínima de 2 metros, con cualquier clase de material adecuado, los predios no construidos en la zona urbana (fracción IX).
2. Una multa de \$11.00, por metro cuadrado, por no reparar inmediatamente, después de que así lo ordene la Dirección de Obras Públicas del Municipio, las banquetas que se encuentren en mal estado (fracción X).
3. Una multa de \$200.00, por no solicitar permiso a la Dirección de Obras Públicas del Municipio, para mejoras, fachadas o bardas, aquellos que construyan o reparen una obra (fracción XII).
4. Una multa de \$120.00, por no proteger, con el máximo de seguridad para los peatones, la construcción o reparación de fachadas o marquesinas que puedan significar un peligro para la circulación en las banquetas (fracción XIII).

³ Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P./J. 102/99. Página: 31. Texto del criterio: "Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar

las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor."

⁴ Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Marzo de 2000. Tesis: P./J. 17/2000. Página: 59. Texto del criterio: "El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación."

⁵ "ARTÍCULO 45.- Los ingresos que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales serán las (sic) siguientes: --- I.- a VIII.- (...) --- IX.- Los predios no construidos en la zona urbana, deberán ser bardeados o cercados a una altura mínima de 2 metros con cualquier clase de material adecuado, el incumplimiento de esta disposición se sancionará con una multa de \$10.00 por metro lineal. --- X.- Las banquetas que se encuentren en mal estado, deberán ser reparadas inmediatamente después de que así lo ordene la dirección (sic) de Obras Públicas del Municipio, en caso de inobservancia se aplicará una multa de \$11.00 por m2 (sic) a los infractores de esta disposición. --- XI.- (...) --- XII.- Es obligación de toda persona que construya o repare una obra, solicitar permiso a la dirección (sic) de Obras Públicas del Municipio para mejoras, fachadas o bardas (sic) dicho permiso será gratuito, quien no cumpla con esta disposición será sancionado con una multa de \$200.00 (sic) --- XIII.- La construcción o reparación de fachadas o marquesinas que puedan significar un peligro para la circulación en las banquetas, deberán ser protegidas con el máximo de seguridad para los peatones quedando totalmente prohibido obstruir la banqueta que dificulte la circulación. Los infractores de esta disposición serán sancionados con multa de \$120.00 sin perjuicio de construir la obra de protección a su cargo. --- XIV.- Se sancionará de (sic) \$320.00 a las personas que no mantengan limpios los lotes baldíos, usos y colindancias con la vía pública, cuando la dirección (sic) de Obras Públicas lo requiera. --- XV.- A los establecimientos que operen fuera del horario establecido se (sic) cobrará una multa de \$2,050.00. --- XVI.- (...) --- XVII.- A quienes realicen matanza clandestina de animales se les sancionará con una multa de \$1,360.00. --- XVIII.- Se sancionará con multa, a quienes incurran en cualquiera de las conductas siguientes: --- 1.- Descuidar el aseo de tramo de la calle o banqueta que corresponda a los propietarios o poseedores de casas, edificios, terrenos baldíos y establecimientos comerciales o industriales (sic) con una multa de \$120.00. --- 2.- Quemar basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados por el R. Ayuntamiento (sic) con una multa de \$300.00. --- 3.- (...) --- 4.- Tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto por el R. Ayuntamiento, se cobrará una multa de \$180.00. --- XIX.- Por fraccionamientos no autorizados, una multa de 150 días de salario mínimo vigente de la entidad. --- XX.- Por relotificaciones no autorizadas (sic) se cobrará una multa de \$55.00 por lote. --- XXI.- Se sancionará con una multa de \$103.00 a las personas que sin autorización incurran en las siguientes conductas: --- 1.- Demoliciones. --- 2.- Excavaciones de obras de conducción. --- 3.- Obras complementarias. --- 4.- Obras completas. --- 5.- Obras exteriores. --- 6.- Albercas. --- 7.- Por construir el tapial de la vía pública. --- 8.- Revolturas de maderos o concretos en áreas pavimentadas. --- 9.- Por no tener licencia y documentación de la obra. --- 10.- Por no presentar el aviso de terminación de obra. --- XXII.- Por introducir objetos diferentes a monedas en estacionómetros (sic) \$25.00. --- XXIII.- Por tirar agua en banquetas y calles de la ciudad (sic) de 30 veces el salario mínimo diario vigente. --- XXIV.- (...) --- XXV.- La violación a la reglamentación sobre estacionamientos que expendan bebidas alcohólicas (sic) de 150 veces el salario mínimo diario, regional vigente. --- XXVI.- Por venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y/o permitir la entrada a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas (sic) de 100 veces el salario mínimo vigente por menor. --- XXVII.- Por provocar incendio, con motivo de falta de provisión o por motivo de un accidente automovilístico (sic) de 230 veces el salario mínimo vigente. --- XXVIII.- Por derramar en la vía pública líquidos, sustancias o material peligroso (sic) de 100 veces el salario mínimo diario vigente. --- XXIX.- Cualquier otra infracción a esta ley o de los Reglamentos Municipales que no estén expresamente previstas en este capítulo, se aplicará una sanción de 150 veces el salario mínimo diario vigente."

5. Una multa de \$320.00, por no mantener limpios los lotes baldíos, usos y colindancias con la vía pública, cuando la Dirección de Obras Públicas así lo requiera (fracción XIV).
6. Una multa de \$2,050.00, por operar los establecimientos fuera del horario establecido (fracción XV).
7. Una multa de \$1,360.00, por realizar matanza clandestina de animales (fracción XVII).
8. Una multa de \$120.00, por descuidar el aseo del tramo de calle o banqueta que corresponda a los propietarios o poseedores de casas, edificios, terrenos baldíos y establecimientos comerciales o industriales [fracción XVIII, inciso 1)].
9. Una multa de \$300.00, por quemar basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados por el Ayuntamiento [fracción XVIII, inciso 2)].
10. Una multa de \$180.00, por tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto por el Ayuntamiento [fracción XVIII, inciso 4)].
11. Una multa de 150 días de salario mínimo vigente, por fraccionamientos no autorizados (fracción XIX).
12. Una multa de \$55.00, por lote, por relotificaciones no autorizadas (fracción XX).
13. Una multa de \$103.00, a las personas que, sin autorización, incurran en las siguientes conductas: demoliciones, excavaciones de obras de conducción, obras complementarias, obras completas, obras exteriores, albercas, construcción del tapial de la vía pública, revolturas de morteros o concretos en áreas pavimentadas, no tener licencia y documentación en la obra, no presentar el aviso de terminación de la obra [fracción XXI, incisos 1) a 10)].
14. Una multa de \$25.00, por introducir objetos diferentes a monedas en estacionómetros (fracción XXII).
15. Una multa de 30 veces el salario mínimo diario vigente, por tirar agua en banquetas y calles de la ciudad (fracción XXIII).
16. Una multa de 150 veces el salario mínimo diario regional vigente, por violación de la reglamentación sobre estacionamientos que expendan bebidas alcohólicas (fracción XXV).
17. Una multa de 100 veces el salario mínimo vigente, por menor, por venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y/o permitir la entrada a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas (fracción XXVI).
18. Una multa de 230 veces el salario mínimo vigente, por provocar incendio, con motivo de falta de previsión o con motivo de un accidente automovilístico (fracción XXVII).
19. Una multa de 100 veces el salario mínimo diario vigente, por derramar en la vía pública, líquidos, sustancias o material peligroso (fracción XXVIII).
20. Una multa de 150 veces el salario mínimo diario vigente, por cualquier otra infracción a la ley o a los reglamentos municipales, que no esté expresamente prevista en este capítulo (fracción XXIX).

Como puede advertirse, la norma impugnada establece que la autoridad municipal sancionará con diversas multas o sanciones específicas, a quienes realicen las conductas descritas.

Por consiguiente, al prever las fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete, diversas multas o sanciones de montos específicos, esto es, prever multas fijas, entonces efectivamente vulneran el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene posibilidad de 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.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulnera el artículo 16 constitucional, que prevé el principio de legalidad.

En estas condiciones, al ser violatorio de los dispositivos constitucionales señalados, debe declararse la invalidez del artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete.

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno, al resolver, en sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos⁶, las acciones de inconstitucionalidad 1/2006, 2/2006, 3/2006, 4/2006, 5/2006, 6/2006, 7/2006, 8/2006 y 9/2006.

SEXTO.- La declaratoria de invalidez del artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete, surtirá efectos a partir del día siguiente al de la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Coahuila.

⁶ No asistieron los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Azuela Güitrón.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 45, fracciones IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVII a XXIII y XXV a XXIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintiséis de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

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

CUARTO.- Notifíquese esta resolución al Municipio de Arteaga, Estado de Coahuila.

QUINTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio al promovente y a los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron, respectivamente, la norma general impugnada y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de los Señores Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El Señor Ministro Franco González Salas dejó a salvo su criterio respecto de las consideraciones que se refieren a multas fijas y reservó su derecho de formular voto concurrente.

El Señor Ministro Presidente declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los Señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Sergio A. Valls Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

En el caso a estudio, la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno sostuvieron que las disposiciones legales impugnadas, al prever multas o sanciones de montos específicos, es decir, multas fijas, vulneran el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque imposibilitan a la autoridad sancionadora 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.

Así, de acuerdo con la posición de la mayoría que se sustenta en las jurisprudencias plenarios P./J.9/95 y P./J. y 10/95, intituladas *"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE"* y *"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES"*, para que la multa sea acorde al mencionado precepto constitucional debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permita a la autoridad sancionadora desarrollar su discrecionalidad al cuantificarla, ponderando las circunstancias concurrentes.

No obstante que el suscrito estima que, por regla general, toda multa fija es excesiva y, por ende, inconstitucional, y en este punto comparto el criterio de la mayoría, considero también que dicha regla admite excepciones, entre otras, los casos en que por la naturaleza de la infracción la autoridad no esté en aptitud de individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias particulares del infractor.

Con el fin de desarrollar la anterior idea, debe destacarse que la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, previó por primera vez el concepto de multa excesiva en su artículo 22 que disponía:

"ARTICULO 22. Quedan para siempre 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 cualquiera otras penas inusitadas ó transcendentales."

Otro artículo que también reguló lo concerniente a la multa fue el diverso 21, que señalaba:

“ARTICULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos¹ de multa...”

Como puede advertirse desde la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se proscribió la multa excesiva, por un lado, mientras que se limitaba su imposición, por otro, hasta una suma determinada, sin que se dieran elementos para determinar con claridad cuándo se actualizaba tal hipótesis.

Este debate acerca de definir a la multa excesiva previó en el Congreso Constituyente de 1916, no al discutirse el artículo 22 de la Constitución Federal, sino el diverso 21, que también aludía a la multa como una sanción correctiva eminentemente temporal y represiva, alejada de cualquier fin distinto a la mera búsqueda de la tranquilidad social, ya que no puede servir como ‘instrumento de venganza o arma política’ contra los infractores.

Sobre el particular, en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relacionado con el artículo 21 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos:

“... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas...”

La intención del Poder Constituyente fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió a la multa excesiva aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

Para corroborar tal aserto, deben reproducirse primeramente las intervenciones de los diputados Rivera Cabrera, Múgica y Jara en la 31a. sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917:

“EL C. Rivera Cabrera...”

Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y voy a permitirme un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve pues, que por este procedimiento inicuo se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades...”

El C. Múgica...

Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo – y esto es lo más común en todas partes-, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz,

¹ De acuerdo con la información proporcionada por la Unidad de Enlace del Banco de México en el sentido de que en “...1857 corrían monedas de plata de un peso y piezas de 20 pesos, oro; en ambos casos, el valor nominal de las piezas coincidían con su valor intrínseco y existía una equivalencia fija entre el valor de ambos metales; sin embargo, ambas cosas cambiaron con el paso del tiempo (actualmente la moneda es fiduciaria y la equivalencia entre el valor de ambos metales varía día a día, además de que el valor de la plata es muy inferior al que tuvo en siglos pasados). En ese entonces, la moneda de 8 reales de plata (a la que se conocía como peso) contenía 0.7859 onzas, por lo que 500 pesos correspondían a 392.95 onzas.” Si hoy la onza de plata vale aproximadamente \$130.00, los \$500.00 de 1857 en la actualidad equivalen aproximadamente a \$57,860.12.

quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

...

El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo, pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.

...

El C. Jara: Yo desearía que esta honorable Asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la Comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso, y vengo a esta conclusión: que en los términos en que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión, el máximo de la pena. ¿Por qué, entonces, no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa.

...

El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la

práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa...

De las anteriores intervenciones se evidencia que, por regla general, para que sea constitucional la multa, atendiendo, desde luego, a su propia naturaleza, debe comprender especialmente la situación particular del infractor, es decir, su capacidad económica porque debe estar *‘en relación con sus recursos’*, pero habrá casos excepcionales en que no sea posible tomar en consideración tales elementos porque de no sancionarse inmediatamente, la norma o ley infringida sería *‘enteramente ineficaz’* o *‘quedaría burlada’*, en el entendido de que esta última hipótesis no actualiza, por sí sola, una multa excesiva como lo explicó el diputado Múgica.

Tal es el caso de las multas por infracciones al Reglamento de Tránsito que, por lo general, se imponen en situaciones de flagrancia, siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para ello no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el momento mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquella, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos parámetros no debe considerarse invariablemente constitucional, ya que puede suceder que el monto mínimo o inferior sea en sí mismo excesivo para cualquier individuo, por tanto, para medir lo excesivo o no de la multa debe ponderarse, razonablemente, su naturaleza, los fines que persigue, su correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en las que se impone para arribar a una conclusión coherente en relación con el monto de la multa², buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

“En el segundo párrafo del artículo se explica que no debe considerarse como confiscación de bienes la aplicación parcial o total de los de una persona, que no se haga para satisfacer la responsabilidad civil consiguiente a la comisión de un delito. Es indispensable para la existencia de una sociedad, que se mantengan las condiciones necesarias para la vida completa de los agregados que la forman; de manera que cuando se altera una de esas condiciones, lo primero que debe exigirse del culpable es que reponga las cosas a su estado primitivo, que cuando sea posible; es decir, debe ser obligado a la restitución, la reparación y la indemnización. Si para conseguir estos fines es necesario privar al culpable de la mayor parte de todos sus bienes, no por eso la justicia debe detenerse en su tarea de restablecer el derecho violado.

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquella opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases

² Criterio utilizado por el Tribunal Pleno al resolver por mayoría de seis votos, en sesión de once de enero de dos mil siete, el amparo directo en revisión 172/2006, para considerar constitucional la multa mínima del 130% prevista en el artículo 178, fracción I, de la Ley Aduanera vigente en 2001.

de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa iguale al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido; el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata.

Por los motivos expresados, estimo que las referidas jurisprudencias plenarios no pueden aplicarse de manera absoluta, tajante e indiscriminada a todos los casos, sino sólo a aquellos que por la naturaleza de la infracción la autoridad sancionadora esté en posibilidad de realizar de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar la multa. Por lo contrario, en los casos en que la infracción o falta en que incurre un individuo, por sus características, no es susceptible material y jurídicamente de ese juicio de valoración y ponderación para la imposición de una multa, el legislador o la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, puede establecer multa fija sin que para ello violente el artículo 22 constitucional.

Así, en esos supuestos, la inconstitucionalidad de la multa no deberá declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo determinado resulte irracional o desproporcionado frente a la naturaleza de la falta cometida, al daño causado con la misma y los fines de interés público general que se buscan con la sanción de la conducta indebida.

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- 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 veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la resolución dictada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 7/2007, promovida por el Procurador General de la República, así como al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticinco de octubre de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

VOTO particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la Controversia Constitucional 12/2007, promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en contra de la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y otras autoridades de la propia entidad.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL 12/2007, PROMOVIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El asunto citado al rubro fue resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil siete, por mayoría de seis votos, en el sentido de declarar la invalidez de los artículos 3o. y 28 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de diciembre de dos mil seis, por considerar que violan el principio de división funcional de competencias, en tanto implican intromisión y dependencia a la esfera del Tribunal Electoral al permitir que dependencias del Ejecutivo local se inmiscuyan en la forma en que el órgano jurisdiccional ejercerá y manejará su presupuesto y, asimismo, porque puede tener como consecuencia que se impida al Tribunal tomar decisiones o actuar en forma autónoma en relación con su presupuesto autorizado.

Disiento de la propuesta del proyecto consulta, porque no encuentro la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Explico por qué:

Los artículos 128 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 30, fracciones XII, XIII, XIV y XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 2o., fracciones XXXIV y XXXVI, 3o., 374, 375, 376, 383, 420, 441, 448, 490, 491, 492, 493 y 511 del Código Financiero del Distrito Federal, respectivamente, establecen:

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

ARTICULO 128.- El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

ARTICULO 30.- A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

...

XII. Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto;

XIII. Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las Delegaciones;

XIV. Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución;

XVIII. Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

ARTICULO 2.- Para los efectos de este Código, se entenderá por:

... XXXIV. Proyecto de Presupuesto: Es el documento que elabora, integra y consolida la Secretaría y que tiene la estimación de gastos a efectuar por parte de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos, así como la Asamblea y el Tribunal en su carácter de órganos de gobierno, para el año inmediato siguiente, mismo que el Jefe de Gobierno presenta a la Asamblea para su aprobación;

...

XXXVI. Secretaría: La Secretaría de Finanzas;

...

ARTICULO 30.- La Secretaría interpretará para efectos administrativos las disposiciones de este Código.

ARTICULO 374.- La Secretaría atenderá las solicitudes de pago o de fondos que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la Asamblea y el Tribunal en su carácter de órganos de gobierno y órganos autónomos, autoricen con cargo a sus presupuestos, para el financiamiento de sus programas en función de sus disponibilidades financieras y conforme al calendario presupuestal previamente aprobado.

ARTICULO 375.- La ministración se efectuará por conducto de la Secretaría a través de cuentas por liquidar certificadas, elaboradas y autorizadas por las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código, ya sea por sí o a través de las instituciones de crédito o sociedades nacionales de crédito autorizadas para tal efecto.

ARTICULO 376.- Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código, deberán remitir sus cuentas por liquidar certificadas a través de los medios electrónicos de

comunicación que establezca la Secretaría para lo cual, en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán los medios de identificación electrónica que harán constar su validez y autorización, o bien, en los casos que determine la Secretaría podrán remitirlas de manera impresa con la correspondiente firma autógrafa del servidor público facultado que las autoriza para su pago.

Los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y de los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código, encargados de la elaboración y autorización para su pago de las cuentas por liquidar certificadas electrónicas o impresas, serán responsables del contenido de la información consignada en las mismas y del ejercicio de los recursos correspondientes.

La autorización de pago de las cuentas por liquidar certificadas que se efectúe a través de los medios de identificación electrónica que se establezcan conforme a este precepto, producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a aquellas con firma autógrafa de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código que las autorizan para su pago, y en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código que utilicen los medios electrónicos, aceptarán en la forma que se prevea en las disposiciones que emita la Secretaría las consecuencias y alcance probatorio de los medios de identificación electrónica, y deberán conservar los archivos electrónicos que se generen en los plazos que establezcan las disposiciones legales aplicables.

No se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a cualquier tipo de información por la sola razón de que esté contenida en un mensaje de datos.

La Secretaría emitirá las disposiciones para la utilización de los sistemas electrónicos a que se refiere este artículo, las cuales deberán establecer, como mínimo, lo siguiente:

I. Las especificaciones de los equipos y sistemas electrónicos y las unidades administrativas que estarán facultadas para autorizar su uso;

II. Los requisitos y obligaciones que deberán cumplir los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades, la Asamblea y el Tribunal en su carácter de órganos de gobierno y órganos autónomos que tramiten y autoricen para su pago las cuentas por liquidar certificadas;

III. Los medios de identificación electrónica que hagan constar la validez del trámite y autorización citados en la fracción anterior, llevados a cabo por los servidores públicos autorizados, y

IV. La forma en que los archivos electrónicos generados deberán conservarse, así como los requisitos para tener acceso a los mismos.

Los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código encargados de la elaboración y autorización de las cuentas por liquidar certificadas, conforme a las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior de este artículo, serán responsables de llevar un estricto control de los medios de identificación electrónica, así como de cuidar la seguridad y protección de los equipos y sistemas electrónicos, y en su caso, de la confidencialidad de la información en ellos contenida.

ARTICULO 383.- *Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos que por cualquier motivo al término del ejercicio fiscal que corresponda, conserven fondos presupuestales o recursos provenientes del Gobierno del Distrito Federal que no hayan sido devengados y, en su caso, los rendimientos obtenidos, los enterarán a la Secretaría, dentro de los quince días naturales siguientes al cierre del ejercicio. Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades, y órganos autónomos que hayan recibido*

recursos federales así como sus rendimientos financieros y que al día 31 de diciembre no hayan sido devengados, en el caso en que proceda su devolución, los enterarán a la Secretaría dentro de los diez días naturales siguientes al cierre del ejercicio, salvo que las disposiciones federales establezcan otra fecha.

ARTICULO 420.- Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público del Distrito Federal se sujetarán a las bases, procedimientos y requisitos que establece este Código, así como a las demás disposiciones legales aplicables, y estarán coordinadas por la Secretaría.

ARTICULO 441.- Las reglas de carácter general a que se refiere el Libro Tercero de este Código serán emitidas por la Secretaría de conformidad con lo dispuesto en este Código y el Decreto de Presupuesto de Egresos que apruebe la Asamblea y deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

ARTICULO 448.- La Asamblea y el Tribunal en su carácter de órganos de gobierno cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto sujetándose a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 383 de este Código.

Para la elaboración de su Presupuesto de Egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos:

I. Las Autoridades Electorales;

II. La Comisión;

III. El Tribunal de lo Contencioso;

IV. La Junta;

V. El Instituto; y

VI. La Universidad.

ARTICULO 490.- Los órganos a los que se refiere el artículo 448 de este Código, manejarán, administrarán y ejercerán de manera autónoma su presupuesto, debiendo sujetarse a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en este Código y demás normatividad en la materia, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y funcionamiento.

ARTICULO 491.- El ejercicio presupuestal de los órganos a que se refiere el artículo anterior, será responsabilidad exclusiva de las unidades administrativas y de los servidores públicos que señalen sus propias normas de organización interna.

ARTICULO 492.- Los órganos a los que se refiere el artículo 448 de este Código, en el ejercicio de su gasto, podrán efectuar las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su órgano competente y de acuerdo a normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados.

En caso de presentarse situaciones extraordinarias que requieran de erogaciones no presupuestadas para el ejercicio en curso, por actualizarse una hipótesis normativa que obligue a la realización de actividades establecidas expresamente en las leyes, o bien, por presentarse situaciones graves derivadas de contingencias no determinables durante el proceso de presupuestación, los órganos aludidos en el párrafo anterior podrán recibir del Gobierno del Distrito Federal ampliaciones a su presupuesto anual, mediante solicitud hecha por escrito a la Secretaría. Dichos recursos deberán destinarse estrictamente al cumplimiento de las actividades para las que fueron transferidos y no podrán ser objeto de las modificaciones a que se refiere el párrafo anterior, ni podrán sujetarse a las reglas que establece el párrafo segundo del artículo 383 de este ordenamiento, para el caso de que no sean ejercidos, se informará a la Asamblea de los remanentes, y ésta deberá resolver en términos de lo dispuesto por el citado artículo 383 de este Código.

En caso de que las ampliaciones a que se refiere el párrafo anterior deban obtenerse mediante reducciones a los presupuestos de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos por demarcación territorial y entidades, deberá observarse lo establecido en el artículo 511.

ARTICULO 493.- Los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código elaborarán sus calendarios presupuestales correspondientes, mismos que deberán ser comunicados a la Secretaría a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal correspondiente, y estarán en función de la capacidad financiera del Distrito Federal.

ARTICULO 511.- El Jefe de Gobierno podrá modificar el contenido orgánico y financiero de los programas de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos, cuando por razones de interés social, económico o de seguridad pública, lo considere necesario.

Estas modificaciones no podrán:

I. Transferir recursos destinados a programas prioritarios hacia programas no prioritarios.

II. Disminuir el monto consignado en el Decreto de Presupuesto de Egresos para la atención de programas prioritarios, salvo que se hayan concluido las metas.

Sólo podrán exceptuarse de lo anterior cuando exista una disminución de recursos en la Ley de Ingresos y cuando se trate de adecuaciones para el cierre del ejercicio que se lleven a cabo el 31 de diciembre.

Cualquier modificación que no cumpla los requisitos antes señalados requerirá aprobación previa en su caso de la Asamblea o, cuando ésta se encuentre en receso, por la Comisión de Gobierno, la que deberá resolver durante los diez días naturales siguientes a la presentación de la misma, pasados los cuales si no se objeta se considerará aprobada.

Cuando el ajuste alcance o rebase en forma acumulada el 10% del presupuesto anual asignado a cada dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal deberá informar en un capítulo especial del Informe de Avance Trimestral, la conciliación de las modificaciones realizadas.

De los preceptos transcritos se advierte que, legalmente, el presupuesto cumple con las funciones de autorizar a la administración y demás agentes presupuestarios a ejecutar el gasto público asignado; limitar las cantidades a gastar hasta la cifra consignada en su texto y establecer el fin o destino que debe darse a las cantidades autorizadas. Se articula para financiar planes y programas anuales de los agentes presupuestarios, quienes deberán ejecutarlos en los términos aprobados.

El presupuesto no se trata de un simple listado o catálogo que asigna recursos sino de un mandato normativo con reglas en materia de política financiera para el ejercicio del gasto que ordenan a la administración pública, las cuales deben ser acordes con la legislación de la materia. Es decir, el presupuesto de egresos no es una mera cantidad global sino también el detalle, no es repartir cantidades globales sino dar líneas esenciales de la política económica del Estado y ello implica la facultad de fijar las partidas específicas, las cuales deben ser respetadas por las entidades y órganos ejecutores del gasto, los que no pueden, arbitrariamente, transferir partidas o disponer a su capricho de la cantidad aprobada como monto global.

También, de las disposiciones legales transcritas se advierte que el Jefe de Gobierno y su Secretario de Finanzas tienen obligación, no potestad, de aplicar las disposiciones relacionadas con el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, al tener una participación activa en la administración del gasto público, dado que es la que ministra materialmente los recursos a cada uno de los órganos previstos en el presupuesto de egresos, para lo cual está facultada para interpretar las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal.

Asimismo, de conformidad con las disposiciones aplicables a la materia del Presupuesto, el Tribunal Electoral del Distrito Federal tiene el carácter de autónomo y manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto, debiendo sujetarse a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan, en congruencia con lo previsto en el Código Financiero del Distrito Federal y demás normatividad en la materia, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y funcionamiento.

De lo anterior se sigue que los preceptos impugnados en la controversia constitucional son normas generales que en nada violentan directamente algún precepto de la Constitución, dado que si bien es cierto que los organismos autónomos, particularmente los tribunales, deben gozar de absoluta independencia para realizar sus funciones; sin embargo, el presupuesto no se puede interpretar de manera aislada, sino en relación con las demás disposiciones aplicables en la materia, más allá de que sea o no una norma general, es decir, la interpretación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal debe ser conforme con todas las

normas que resultan obligatorias: el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley de Austeridad para el Gobierno del Distrito Federal y demás aplicables en la materia, como se desprende de lo dispuesto por el artículo 1o. del Presupuesto de Egresos a estudio, que señala:

ARTICULO 1o.- El ejercicio y control de las erogaciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año 2007 se sujetará a las disposiciones de este Decreto, del Código Financiero del Distrito Federal, de la Ley de Austeridad para el Gobierno del Distrito Federal y demás aplicables en la materia.

Así, de la interpretación conforme de las disposiciones aplicables a la materia del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, no encuentro de qué manera podría afectar la autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el manejo y ejercicio de su presupuesto de egresos, lo previsto en el artículo 3o. del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en cuanto a las facultades de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, y establecer las medidas conducentes para su correcta aplicación, con el objeto de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de los recursos públicos, toda vez que tales medidas son únicamente con la finalidad de eficientar y transparentar el manejo de los recursos, sin que ello implique, por sí, la afectación o disminución de su monto; la modificación de su destino o la sustitución del ejercicio directo del presupuesto por parte del Tribunal Electoral; por lo que no encuentro de qué manera la eficacia o la transparencia puedan ser lesivas de la autonomía de dicho Tribunal. Además de que estas medidas se fijarán con la participación de las dependencias y sus Contralorías.

Entonces, no resulta irracional que dicha Secretaría pueda dictar algunas medidas para realizar la interpretación del Presupuesto de Egresos para efectos administrativos, ya que esa facultad no tiene la intención de subordinar al Tribunal Electoral del Distrito Federal sino la de actuar en la órbita de su competencia en concordancia con la autonomía que tiene reconocido este órgano jurisdiccional.

En consecuencia, de la interpretación conforme de los artículos y de las normas que resultan obligatorias al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, es posible concluir que se puede garantizar plenamente la autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal, dado que el Jefe de Gobierno y su Secretario de Gobierno tienen obligación, no potestad, de aplicar las normas de la materia en el ejercicio de sus funciones, y si no lo hacen, estarán al alcance de los órganos autónomos los medios de defensa correspondientes para inconformarse en contra de tal actuación.

En otro orden de ideas, tampoco encuentro de qué manera podría afectar la autonomía del Tribunal Electoral lo previsto por el artículo 28 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en cuanto faculta al titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de su Secretario de Finanzas, a efectuar los ajustes que correspondan al presupuesto de egresos de los órganos autónomos del Distrito Federal, entre otros, ya que dicha facultad se da al margen de la autonomía del citado Tribunal para el manejo y administración de los recursos autorizados, puesto que a la Secretaría de Finanzas corresponde, entre otras facultades, el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria así como la programación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, y los ajustes al Presupuesto de Egresos deben ser conforme a las disposiciones aplicables a éste, que establecen como requisitos para ello la disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, atender a razones de interés social, económico o de seguridad pública y que no se afecten las actividades institucionales de gasto social, ni los programas prioritarios. Es obvio que ello debe obedecer a criterios de ponderación en las decisiones para que éstas resulten racionales y razonables conforme al principio de equilibrio de las finanzas públicas.

En caso de que la Secretaría de Finanzas o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercieran o pretendieran ejercer acciones arbitrarias o contrarias al marco jurídico, en especial, si fueren en contra del que regula el ámbito constitucional y legal financiero del Distrito Federal, quedarían a disposición del Tribunal Electoral los medios de defensa que este Alto Tribunal ha reconocido, expresamente, tiene a su alcance, para oponerse a ello; por eso, hasta ahora, considero que, en sí mismos, los artículos impugnados no son inconstitucionales.

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- 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 nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 12/2007 promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en contra de la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y otras autoridades de la propia entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.