

## PODER JUDICIAL

---

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

---

**ACUERDO General número 4/2009, de veintiocho de mayo de dos mil nueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la remisión por parte de los Juzgados de Distrito y el aplazamiento de la resolución de los amparos en revisión en los que se impugnan los artículos 109, fracción X y 170 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada el primero de enero de dos mil dos, y 27 y 28 de la Ley Federal de Derechos, publicada el treinta y uno de diciembre, tanto de mil novecientos ochenta y uno, como de mil novecientos ochenta y dos, radicados en este Alto Tribunal y en los Tribunales Colegiados de Circuito.**

---

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

ACUERDO GENERAL NUMERO 4/2009, DE VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL NUEVE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, RELATIVO A LA REMISION POR PARTE DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO Y EL APLAZAMIENTO DE LA RESOLUCION DE LOS AMPAROS EN REVISION EN LOS QUE SE IMPUGNAN LOS ARTICULOS 109, FRACCION X Y 170 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL PRIMERO DE ENERO DE DOS MIL DOS, Y 27 Y 28 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, PUBLICADA EN DICHO MEDIO DE DIFUSION OFICIAL DEL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE, TANTO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UNO, COMO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RADICADOS EN ESTE ALTO TRIBUNAL Y EN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** El artículo 94, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad para expedir acuerdos generales a fin de remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiere establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia;

**SEGUNDO.** En términos de lo establecido en la fracción VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede, a través de acuerdos generales, remitir para su resolución los asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito;

**TERCERO.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los asuntos que les encomienden los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;

**CUARTO.** El veintiuno de junio de dos mil uno, el Tribunal Pleno emitió el Acuerdo General 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

En términos de lo dispuesto en el Punto Quinto, fracción I, inciso A), del citado Acuerdo General Plenario, corresponde conocer a los Tribunales Colegiados de Circuito de los recursos de revisión interpuestos en contra de sentencias pronunciadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, cuando en la demanda se hubiere impugnado una ley federal, por lo que se refiere a los aspectos de procedencia del juicio de amparo;

**QUINTO.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó la creación de las Comisiones números 35 y 36, integradas por Secretarios de Estudio y Cuenta para analizar los temas de constitucionalidad relativos a los artículos 109, fracción X y 170 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación del primero de enero de dos mil dos (retención del impuesto sobre la renta en ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, percibidos como consecuencia de la terminación de la relación laboral y similares), y 27 y 28 de la Ley Federal de Derechos, publicada en dicho medio de difusión oficial del treinta y uno de diciembre, tanto de mil novecientos ochenta y uno, como de mil novecientos ochenta y dos (pago de derechos de vigilancia a cargo de beneficiarios de estímulos fiscales), para fijar los criterios jurisprudenciales correspondientes;

**SEXTO.** En términos de lo previsto en el artículo 37 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede aplazar la resolución de juicios de amparo pendientes de resolver, por lo que resulta aplicable supletoriamente a la Ley de Amparo lo previsto en el diverso 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en cuanto a la atribución para decretar la suspensión del proceso cuando la decisión no pueda pronunciarse hasta que se dicte resolución en otro negocio, supuesto que se actualiza cuando existen juicios de garantías pendientes de resolver en los tribunales del Poder Judicial de la Federación en los que se plantean cuestiones que serán definidas por dicho Pleno; máxime, si son asuntos de la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los Tribunales Colegiados de Circuito deben resolver por jurisdicción delegada;

**SEPTIMO.** Si bien la finalidad de la remisión a los Tribunales Colegiados de Circuito de asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la pronta administración de justicia, con el fin de preservar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados establecido en el artículo 14 constitucional, considerando además que la institución del aplazamiento o suspensión del dictado de la resolución está prevista en el artículo 366 invocado en el considerando que antecede, por aplicación supletoria de éste, es conveniente acordar el aplazamiento del dictado de las sentencias en los asuntos a que se refiere el considerando quinto que sean del conocimiento de este Alto Tribunal como de los Tribunales Colegiados de Circuito, hasta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca los criterios respectivos.

En esa virtud, por economía procesal, en obvio de trámites y para mayor celeridad, los Juzgados de Distrito que estén conociendo de asuntos en los que se impugnan los preceptos legales de referencia y que ya se hubiera dictado o se dicte la correspondiente sentencia, con independencia de su sentido, y que en su contra se hubiere interpuesto o se interponga el recurso de revisión, deberán remitirlos directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el efecto consignado en la parte final del párrafo que antecede.

En consecuencia, con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales mencionadas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente

#### **ACUERDO:**

**PRIMERO.** Los Juzgados de Distrito enviarán directamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los juicios de amparo en los que se impugnan los artículos 109, fracción X y 170 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación del primero de enero de dos mil dos, y 27 y 28 de la Ley Federal de Derechos, publicada en dicho medio de difusión oficial del treinta y uno de diciembre, tanto de mil novecientos ochenta y uno, como de mil novecientos ochenta y dos, en los que se haya dictado o se dictare la sentencia correspondiente y que en su contra se hubiere interpuesto o se interponga el recurso de revisión.

**SEGUNDO.** En los juicios de amparo a que se refiere el punto que antecede y que por haberse interpuesto o se interpusiere el recurso de revisión, se encuentren radicados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en los Tribunales Colegiados de Circuito, deberá continuarse el trámite hasta el estado de resolución y aplazarse el dictado de ésta hasta en tanto el Tribunal Pleno establezca el o los criterios a que se refieren los considerandos quinto y séptimo de este Acuerdo y les sean comunicados.

#### **TRANSITORIOS:**

**PRIMERO.** Este Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación.

**SEGUNDO.** Publíquese este Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y, en términos de lo dispuesto en el artículo 7o., fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en medios electrónicos de consulta pública; y hágase del conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal y, para su cumplimiento, de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.-  
El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que este Acuerdo General Número 4/2009, DE VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL NUEVE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, RELATIVO A LA REMISION POR PARTE DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO Y EL APLAZAMIENTO DE LA RESOLUCION DE LOS AMPAROS EN REVISION EN LOS QUE SE IMPUGNAN LOS ARTICULOS 109, FRACCION X Y 170 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL PRIMERO DE ENERO DE DOS MIL DOS, Y 27 Y 28 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, PUBLICADA EN DICHO MEDIO DE DIFUSION OFICIAL DEL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE, TANTO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UNO, COMO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RADICADOS EN ESTE ALTO TRIBUNAL Y EN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada hoy, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros 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, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- México, Distrito Federal, a veintiocho de mayo de dos mil nueve.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta copia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original consistente en el Acuerdo General Plenario número 4/2009; y se certifica para enviarla al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el punto Segundo Transitorio del propio Acuerdo, se publique en el citado medio informativo.- México, Distrito Federal, a dos de junio de dos mil nueve.- Rúbrica.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 12/2009, promovida por el Procurador General de la República.**

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 12/2009.**

**PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.**

**MINISTRO PONENTE:** MARIANO AZUELA GÜITRON.

**SECRETARIO:** RICARDO MANUEL MARTINEZ ESTRADA.

**SECRETARIOS ADMINISTRATIVOS:** FERNANDO SEDANO GONZALEZ Y MARIO ALBERTO OLVERA ACEVEDO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al catorce de abril de dos mil nueve.

**VISTOS; y,**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.** Por oficio recibido el veintisiete de enero de dos mil nueve, en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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:

***“El artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 29 de diciembre de 2008. - - - Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. - - - a) Autoridad emisora: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. - - - b) Autoridad promulgadora: Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.***

**SEGUNDO.** El promovente formuló los conceptos de invalidez siguientes:

***“Unico. Sobre la violación del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, a los numerales 16, párrafo primero, y 22, párrafo primero, 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 muerte, mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales’. - - - El artículo 22 de la Constitución General de la República, prohíbe, entre otras cuestiones, la imposición de multas excesivas. - - - Una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad, a quien deba 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. - - - El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 9 /95 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, julio de 1995, página 5, estableció cuándo una multa prevista en la ley debe considerarse fija o excesiva, en los siguientes términos: - - - ‘MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.’ (resulta innecesaria su transcripción). - - - Luego, 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. - - - Para que una multa no contrarie el numeral 22 de la Constitución General de la República, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos o máximos que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor. - - - Ahora bien, la norma general cuya invalidez se solicita –artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal– prevé: - - - ‘Artículo 590. Por no cumplir los requerimientos a que se refiere la fracción II del artículo 110 de este Código<sup>1</sup>, se aplicará una sanción de \$303.00 por cada requerimiento’. - - - De la anterior transcripción, se observa que el artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, deviene inconstitucional, ya que establece una multa fija, en virtud de que prevé una cantidad fija como multa***

<sup>1</sup> “Artículo 110. Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, o cuando habiéndolos presentado, la autoridad fiscal advierta de la información con que dispongan, que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en este Código, mediante requerimiento de obligaciones omitidas exigirán al contribuyente la presentación de la declaración y pago respectivo ante las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes:

I. (...). - - - II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de seis días. Si no atiende el requerimiento se impondrá multa por cada requerimiento no atendido. La autoridad en ningún caso formulará más de tres requerimientos por una misma omisión.”

–\$303.00 por cada requerimiento– como consecuencia de no cumplir los requerimientos a que se refiere la fracción II del artículo 110 del mismo Código, establece una multa fija, la cual es contraria al artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, el cual instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas. - - - Así, si el artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que se impugna, establece indebidamente una multa fija que contraviene el precepto 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, al no prever los mínimos y los máximos de la sanción económica que la autoridad deberá tomar en cuenta al aplicarla; es dable aseverar que dicha autoridad no valorará las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que dieron origen al acto del particular que se prende castigar. - - - En tales circunstancias, la autoridad administrativa competente 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 individualizarla, por parte de la autoridad administrativa, es lo que conduce a considerar que la citada multa puede ser excesiva. - - - Por tanto, al establecer el precepto cuya inconstitucionalidad se solicita, una sanción de carácter pecuniario, en la que no se indica el o los parámetros de la misma para efectos de individualizarla, es decir, al fijar una sola cantidad, contraviene lo dispuesto en el numeral 22, primer párrafo, de la Ley Fundamental, puesto que omite proporcionar la base que permita a la autoridad hacendaria determinar el monto individualizado de la multa que se debe aplicar al infractor, e impone 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 levedad o gravedad del hecho a sancionar. - - - En consecuencia, la multa contemplada en el ordinal que se tilda de inconstitucional, por el sólo hecho de prever una cantidad específica deviene inconstitucional, toda vez que, la autoridad que impondrá dicha 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, primer párrafo, de la Constitución Federal. - - - Por otra parte, la garantía de legalidad estatuida en el numeral 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad que emite un acto incluyendo a los congresos locales a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación. El primero de éstos se cumple con la cita de los preceptos legales en que se apoye la determinación adoptada, esto es, que tal disposición prevea la situación concreta para la cual sea procedente la realización del acto; el segundo, con la expresión de las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que demuestren la adecuación de las hipótesis contenidas en las disposiciones que sirvieron de fundamento para emitir el acto con el caso concreto. - - - Cabe precisar que este Alto Tribunal ha considerado que, tratándose de actos legislativos, la garantía de legalidad se cumple cuando el órgano legislativo que expide el ordenamiento constitucionalmente está facultado para ello, ya que tal requisito se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere y, respecto a la motivación, ésta se colma cuando las leyes que emite se refieren a las relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas. - - - Sirve de apoyo a lo anterior el criterio sustentado por el Pleno de ese Máximo Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Epoca, tomo 157-162, primera parte, página 150, que a continuación se transcribe: - - - 'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA'. (resulta innecesaria su transcripción). - - - De la anterior transcripción se desprende que el Poder Legislativo sólo puede emitir normas cuyo ámbito espacial, material y personal de validez corresponda a la esfera de atribuciones del referido órgano colegiado de acuerdo con la Ley Fundamental. - - - La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como ente creador de normas generales, al legislar en materia de ingresos, debe salvaguardar el imperativo constitucional previsto en el numeral 22, primer párrafo, 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 administrativa, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijarla, basándose en la gravedad de la infracción, 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. - - - En este contexto, de los razonamientos esgrimidos, resulta evidente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al prever una multa fija en el numeral impugnado, contravino lo dispuesto por el artículo 22, primer párrafo, de la Carta Magna, toda vez que, dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en esta tesitura, al no poder existir dentro de nuestro marco jurídico este tipo de multas, la Asamblea Legislativa 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 precepto que se combate contradice lo dispuesto por los dispositivos 16, primer párrafo, 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 590 del Código Financiero del Distrito Federal, emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, toda vez que como ha quedado debidamente demostrado, es contrario a lo dispuesto por los numerales 16, primer párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

**TERCERO.** El promovente estima infringidos los preceptos 16, primer párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTO.** Mediante proveído de treinta de enero de dos mil nueve, 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 12/2009 y, por razón de turno, designó al Ministro Mariano Azuela Güitrón, para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de tres de febrero del mismo año, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que rindieran sus respectivos informes.

**QUINTO.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través del Diputado Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su informe manifiesta:

***“V. Conceptos de invalidez. - - - En el concepto UNICO, la actora señala que resultan vulnerados el primer párrafo de los artículos 16, en lo referente a los actos de molestia y 22, constitucionales por lo que respecta a las penas prohibidas, ello en atención a que estima que se trata de una multa excesiva la que contempla la norma cuya invalidez se demanda, apoyando su reclamación en la Jurisprudencia P./J. 9/95 con el rubro ‘MULTA EXCESIVA, CONCEPTO DE’, argumentando que en consecuencia tratándose de multas, éstas deben guardar relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada a fin de establecer su cuantía, conteniendo un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos o máximos que permitan a las autoridades para imponerlas determinar su monto de acuerdo a las condiciones personales del infractor, por lo tanto al ser fija la cantidad impuesta como multa (\$303.00) por cada requerimiento se considera contraria al artículo 22 constitucional, por no prever mínimos y máximos, omitiendo valorar las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que dieron origen al acto del particular que se pretende castigar. - - - Por consecuencia de lo expuesto, la Procuraduría actora, aprecia de inconstitucional que se establezca una cantidad líquida fija como multa, por no poder permitir a la autoridad administrativa tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y cualquier otro elemento ponderable. Finalmente por cuanto a la garantía de legalidad que tutela el artículo 16, constitucional cuestiona si el proceso legislativo fue correcto para salvaguardar el artículo 22, constitucional. - - - Este punto se niega por resultar falso e improcedente, lo que se denota de las referencias textuales que hace la Procuraduría actora a fojas 6 párrafo primero y 9 párrafo segundo sostiene literalmente que el artículo 22, primer párrafo ‘prohíbe expresamente multas excesivas o fijas’ sin que dicha afirmación sea cierta, como se puede apreciar de la transcripción del mencionado artículo 22, constitucional: - - - ‘Artículo 22. “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”. - - - Esto es que de ninguna forma señala el precepto textualmente que quedan prohibidas las multas fijas, como pretende afirmarlo la actora. - - - Por cuanto al procedimiento legislativo referente a la aprobación de la norma impugnada, el mismo se apego plenamente a los ordenamientos legales aplicables y vigentes, por lo que el criterio que invoca bajo el rubro ‘FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA’, opera plenamente en su perjuicio. INFORME DE LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS PARA SOSTENER LA VALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. - - - Resulta equivocado el argumento por el cual la Procuraduría actora pretende sostener la invalidez de la norma, toda vez que interpreta, él sí en forma excesiva el alcance del artículo 22, constitucional que no regula expresamente que en todos los casos las multas que contemplen las leyes y reglamentos deban de concebir parámetros dentro de un mínimo o un máximo para su imposición, esto es así, porque su afirmación llevaría a estimar que toda multa o sanción fija resultaría inconstitucionales, cuando en el presente caso, lo que se está sancionando es una conducta omisa del particular que omite presentar una declaración, aviso o documentación regulada por las autoridades fiscales, esto es que su connotación tiene el espíritu de una infracción administrativa, que se puede razonablemente sancionar con una cantidad fija, sin necesidad de ponderación de gravedad, condiciones del infractor u otros elementos ya que es una conducta singular previa por las leyes que se dejó de observar. - - - Por lo tanto, no es***

*razonable el argumento de inconstitucional que aduce la parte actora, pues a manera de guisa, tomemos como ejemplo la infracción por pasar alto que previene el Reglamento de Tránsito de cualquier Entidad Federativa, su monto es fijo y la autoridad para imponerla no debe tomar en consideración factores como la velocidad a la que venía el conductor, su distancia al punto de alto al momento de cambiar el semáforo, el tipo y modelo del vehículo o ninguna otra circunstancia, solamente que el particular no cumplió con la obligación de detener su marcha ante una señal de alto, en este caso, es evidente que se trata de supuestos análogos, lo importante es que el particular a quién va a aplicarse la multa prevista en el artículo 590, del Código Financiero para el Distrito Federal, inobservó una disposición positiva y por tanto a no acatar los requerimientos o excitativas de cumplimiento, la autoridad podrá aplicarle una multa que resulta fija, considerando efectivamente las condiciones económicas del infractor, para el caso de que lo omitido sea una contribución con monto menor a los \$ 303.00 que se establecen como multa, en cuyo caso, ese monto se considerara como monto máximo. - - - Ahora bien; debe considerarse que de ningún modo, la multa prevista puede considerarse 'EXCESIVA', puesto que su monto de \$ 303.00 es accesible a cualquier persona, se establece que se podrá imponer en un máximo tres ocasiones y que además si el monto de la obligación omitida que debió declararse es menor a esa cantidad ese sería el monto máximo, lo que permite ponderación que va de mínimo a máximo, no siempre se debe concluir que es inconstitucional una multa fija si su monto no es excesivo, lo que no es contrario al criterio de 1995, aunque este que resulta aplicable y se invoca es de 1992 y que establece lo siguiente: - - - No. Registro: 218,247, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Octava Epoca, Instancia: Tribunales Colegia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, X Octubre de 1992, Tesis: Página: 379, - - - 'MULTAS, MONTO FIJO DETERMINADO POR LA LEY. CONSTITUCIONALIDAD D LA. (ARTICULO 76 FRACCION III, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION)'. (Resulta innecesaria su transcripción).- - - Ahora bien, el anexo UNO que se acompaña a este escrito, consistente en el PROYECTO DE INICIATIVA DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, contiene una justificación en el que se argumenta cuales fueron los motivos que llevaron a esta Asamblea Legislativa a expedir la norma general impugnada, argumentos que se deben de tener a la vista y que en este acto se reproducen como si estuvieran insertos a la letra, con los cuales se acredita la viabilidad de la norma jurídica expedida, en aras de bienes jurídicos tutelados, de mayor importancia que los argumentos que utiliza el promovente, respecto a la norma cuestionada, además de que el proceso legislativo se cumplió a cabalidad por las instancias competentes, como se acredita con los anexos DOS al CUATRO. - - - En este sentido queda demostrado que los argumentos que esgrime el promovente para combatir el párrafo en comento, son interpretados de manera sesgada, y sólo admiten aquella interpretación que de manera sistemática proteja el interés general y el orden público. - - - De ahí que sea incorrecto tachar la porción jurídica impugnada como inconstitucional, porque el Código al que pertenece, establece de forma clara a sus destinatarios quienes al situarse en la hipótesis de incumplimiento con las normas fiscales que les constriñen a cumplir con determinadas obligaciones, están individualizando de origen a los potenciales infractores. - - - El C. Procurador General de la República solamente aduce un solo concepto de invalidez, el cual quedó demostrado que es inoperante para el caso que nos ocupa, por ello se solicita se declare la validez constitucional del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal."*

**SEXTO.** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto del Director General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, en su informe manifiesta:

**"EL CONCEPTO DE INVALIDEZ EN ESTUDIO ES INFUNDADO, POR LAS SIGUIENTES RAZONES: - - - a) PORQUE LA SANCION PREVISTA EN EL ARTICULO 590 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, NO ES UNA MULTA FIJA: - - - En efecto, la sanción contenida en el artículo impugnado no es una multa fija, pues forma parte de un sistema normativo más complejo que no debe ser analizada de forma aislada, sino en conjunto. - - - Para ello resulta conveniente tener presente el contenido integral del propio artículo 590, así como el del diverso 110, ambos del Código Financiero del Distrito Federal (En adelante Código Financiero), preceptos cuyo análisis integral es necesario para entender el sistema en el que se encuentra inmersa la porción del precepto legal impugnado. - - - De manera que los artículos en**

comento señalan a la letra: - - - 'Artículo 110. Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, o cuando habiéndolo presentado, la autoridad fiscal advierta de la información con que dispongan, que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en este Código, mediante requerimiento de obligaciones omitidas exigirán al contribuyente la presentación de la declaración y pago respectivo ante las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes: - - - I. Tratándose de la omisión en la presentación de una declaración para el pago de contribuciones, en el caso de que la autoridad fiscal únicamente conozca de la omisión de la presentación de la declaración, más no el monto de la contribución omitida, podrá hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que se hubiera determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o a la que resulte para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas. Esta cantidad a pagar tendrá el carácter de pago provisional y no libera a los obligados de presentar la declaración omitida. - - - Cuando la omisión sea de una declaración de las que se conozca de manera fehaciente el importe de la contribución, la propia autoridad fiscal podrá hacer efectiva al contribuyente con carácter provisional, una cantidad igual a la contribución que a éste corresponda determinar, sin que el pago lo libere de presentar la declaración omitida. - - - Si el contribuyente o responsable solidario presenta la declaración omitida antes de que se le haga efectiva la cantidad resultante conforme a lo previsto en esta fracción, quedará liberado de hacer el pago determinado provisionalmente. Si la declaración se presenta después de haberse efectuado el pago provisional determinado por la autoridad, éste se disminuirá del importe que se tenga que pagar con la declaración que se presente. - - - Cuando la autoridad fiscal con base en la información con que dispone, advierta que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en este Código, aún y cuando hubiere cumplido con la obligación formal de presentación de la declaración, la propia autoridad fiscal podrá hacer efectiva al contribuyente con carácter provisional la contribución omitida. - - - II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de seis días. Si no atiende el requerimiento se impondrá multa por cada requerimiento no atendido. La autoridad en ningún caso formulará más de tres requerimiento por una misma omisión. - - - En el caso de la fracción II y agotados los actos señalados en la misma, se pondrán los hechos en conocimiento de la autoridad competente, para que se proceda por desobediencia a mandato legítimo de autoridad competente.' - - - 'Artículo 590.- Por no cumplir los requerimientos a que se refiere la fracción II, del artículo 110 de este Código se aplicará una sanción de \$303.00 por cada requerimiento. - - - Cuando el monto de la contribución que debió declararse sea inferior a la cantidad señalada en el párrafo anterior, el monto máximo de la multa que se imponga será hasta el equivalente a tal cantidad.' - - - De donde queda de manifiesto que en el artículo 590, existe todo un sistema de sanciones, no sólo una multa, ni fija, por o que la multa contenida en el párrafo impugnado no debe ser estudiada de forma aislada, pues como ya se dijo forma parte de un sistema más complejo que, a través de diversas sanciones, busca disuadir las conductas tipificadas en la fracción II, del artículo 110 del Código Financiero, en relación con la omisión de quienes se encuentran obligados a presentar declaraciones, avisos y demás documentos, o que habiéndolas presentado, la autoridad fiscal advierta de la información con que dispongan, que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en el propio Código Financiero. - - - En efecto, del contenido de los preceptos legales transcritos tenemos que ante la omisión en la presentación de declaraciones, avisos y demás documentación, mediante requerimiento de obligaciones omitidas, el Gobierno del Distrito Federal exigirán al contribuyente las declaraciones y pago respectivos en forma simultánea o sucesiva dentro de los plazos señalados, en los siguientes términos: - - - 1. Cuando omita presentar, una declaración para el pago de contribuciones, en el caso de que la autoridad fiscal únicamente conozca de la omisión de la presentación de la declaración, más no el monto de la contribución omitida, la sanción corresponderá a una cantidad igual a la contribución que se hubiera determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate. - - - 2. Cuando el contribuyente omita presentar alguna declaración subsecuente, la cantidad a pagar solo tendrá el carácter de pago provisional. - - - 3.

Quando la omisión sea de una declaración de las que se conozca de manera fehaciente el importe de la contribución, la propia autoridad fiscal podrá hacer efectiva al contribuyente con carácter provisional, una cantidad igual a la contribución que a éste corresponda determinar, sin que el pago lo libere de presentar la declaración omitida. - - - Sí el contribuyente o responsable solidario presenta la declaración omitida antes de que se le haga efectiva quedará liberado de hacer el pago determinado provisionalmente. - - - Pero si la declaración se presenta después de haberse efectuado el pago provisional determinado por la autoridad, éste se disminuirá del importe que se tenga que pagar con la declaración que se presente. - - - 4. Independientemente de lo anterior, para sancionar las infracciones cometidas, se aplicarán multas, las cuales se agravarán tomando en consideración: - - - 3.1. La reincidencia del infractor; - - - 3.2. La capacidad económica del infractor; y - - - 3.3. La gravedad de la infracción. - - - 5. En relación con la reincidencia, se tiene que una vez vencido el plazo concedido por la autoridad, y si el obligado no atiende el requerimiento, entonces se le impondrá una segunda multa, la cual sumada a la primera, dará la cantidad de \$606.00; y para el caso que de nueva cuenta desatienda requerimiento, se le impondrá otra multa, la que sumada a las dos primeras dará como multa la cantidad de \$909.00. - - - Por lo que no existe una multa fija, pues en este primer sistema el mínimo es de \$303.00 y el máximo es de \$909.00, con lo que se acredita que no existe multa fija. - - - 6. En relación con la capacidad económica, ésta se toma en consideración pues el segundo párrafo del artículo 590 dispone que cuando el monto de la contribución que debió declararse sea inferior a los \$303.00, entonces el monto máximo de la multa que se imponga será hasta el equivalente a tal cantidad. - - - Por tanto, también es incorrecto que no se atienda la capacidad económica del infractor. - - - Con lo anterior también queda demostrado que en el sistema sancionador de los artículos 590 y 110, fracción II, invocados, no existe una multa fija (\$303.00), pues ésta puede variar, ya sea hacia arriba o hacia abajo, según se trate. - - - 7. Finalmente, para el caso que el obligado persista en reincidir, entonces la autoridad competente pondrán los hechos en conocimiento de la autoridad competente, para que se proceda por desobediencia a mandato legítimo de autoridad competente. - - - De donde resulta manifiesto que el primer párrafo del artículo 590 del Código Financiero, no debe valorarse de forma aislada, pues se encuentra inmerso en todo un sistema de normas, en el que cada una de ellas complementa a la otra, lo cual origina que adquiera un significado más complejo del que pudiera reflejar la lectura aislada del párrafo cuestionado. - - - Ello es así, pues el examen de la conformidad de una norma secundaria con nuestra Constitución debe considerar ese alcance sistemático, con el fin de que se logre un entendimiento integral de la intención y finalidades perseguidas por el legislador a través del ordenamiento respectivo, lo cual supone el respeto a la defensa íntegro de la conformidad de la norma secundaria con el Texto Básico a cargo el poder respectivo basada en la presunción de su constitucionalidad, derivada de la legitimación democrática del órgano encargado de establecerla. - - - La lectura aislada de una norma traería como consecuencia que se apreciaran de manera parcial e incompleta los objetivos del creador de la regla jurídica sujeta a la valoración judicial, lo que produciría defectos de origen en el ejercicio del control constitucional respectivo, debido a que el Juez se encontraría inobservando disposiciones complementarias a la examinada lo vinculan, afectando en última instancia el principio democrático. - - - De ahí que si el sistema de normas dentro del cual se encuentra el párrafo reclamado, guarda relación con la demás disposiciones previstas en el Código Financiero a las cuales se ha hecho alusión de forma previa, luego entonces, en el párrafo impugnado no se prevé una multa fija. - - - Es necesario tener presente que el primer párrafo del artículo 590 impugnado, establece claramente que por no cumplir los requerimientos a que se refiere la fracción II, del artículo 110 del Código Financiero, se aplicará una sanción de \$303.00 por cada requerimiento, por lo que dicha multa no puede ser considerada fija ni mucho menos excesiva, toda vez que ella se encuentra gravada de acuerdo con las veces que se realice el requerimiento, sin que exceda de 3, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto considerando las circunstancias tales como la gravedad de la infracción, la capacidad del infractor, la reincidencia o cualquier otra que pudiera inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor. - - - De ahí que la sanción que se aplicará a quienes omitan presentar declaraciones, avisos y demás documentos, por una sola ocasión, en modo alguno es excesiva, pues dentro del sistema que compone las sanciones por dicha omisión, puede considerarse como la mínima. - - - Al respecto, cabe precisar que cuando la autoridad administrativa impone la multa mínima contemplada en la ley aplicable, ello en modo alguno causa violación constitucional alguna administrado, toda vez que los

elementos antes apuntados deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor, pero no cuando se aplica la mínima. - - - Sirven de apoyo a lo anterior, la siguientes tesis relacionadas con la constitucionalidad de las multas mínimas. - - - 'MULTA FISCAL. EL ARTICULO 82, FRACCION I, INCISO A), DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE LA PREVE, NO VIOLA EL NUMERAL 22 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - 'MULTA FISCAL. EL ARTICULO 82, FRACCION I, INCISO B), DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE LA PREVE, NO VIOLA EL NUMERAL 22 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - 'MULTA FISCAL MINIMA ACTUALIZADA. LA AUTORIDAD QUE LA IMPONE CON BASE EN LA RESOLUCION MISCELANEA FISCAL, DEBE MOTIVAR LA SANCION, SOLO EN CUANTO A LA PARTE ACTUALIZADA.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - 'MULTAS ADMINISTRATIVAS MINIMAS. SU FALTA DE MOTIVACION EN LA IMPOSICION DE LAS PREVISTAS EN EL REGLAMENTO DE GAS LICUADO DE PETROLEO NO ES VIOLATORIA DEL ARTICULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN ESE RAMO.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - 'MULTAS EXCESIVAS. (ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL).' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - En efecto del estudio integral al sistema sancionador relacionado con otras normas del Código Financiero, puede arribarse a la conclusión de que en el caso del párrafo impugnado no estamos en presencia de una multa fija o excesiva, por lo que la misma es constitucional. - - - b) PORQUE EN LA APLICACION DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 590 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, SI SE TOMA EN CUENTA LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION, LA CONDICION ECONOMICA DEL INFRACITOR, Y LA REINCIDENCIA DEL INFRACITOR. - - - Según el actor, la conformidad con la Norma Suprema de la sanción prevista en el artículo 590, del Código Financiero del Distrito Federal, dependería de que: - - - 1) Se encuentre determinada en monto o cuantía en la norma secundaria, - - - 2) Permita tomar en cuenta la gravedad de la infracción y, - - - 3) Haga posible a la autoridad respectiva individualizar el monto de la sanción al caso concreto. - - - Lo que se cumple plenamente, pues el artículo 590, del Código Financiero dispone que por no cumplir los requerimientos a que se refiere la fracción II, del artículo 110 del mismo ordenamiento legal se podrán imponer dos tipos de sanciones, una inferior a \$303.00 por cada requerimiento, o en su caso, otra de \$303.00 por cada requerimiento, los cuales podrán ser hasta 3, procediéndose de la siguiente manera: - - - 'Artículo 110. Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, o cuando habiéndolo presentado, la autoridad fiscal advierta de la información con que dispongan, que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en este Código, mediante requerimiento de obligaciones omitidas exigirán al contribuyente la presentación de la declaración y pago respectivo ante las oficinas correspondientes procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes: - - - I. (...) - - - II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código y requerir la presentación el documento omitido en un plazo de seis días. Si no atiende el requerimiento se impondrá multa por cada requerimiento no atendido. La autoridad en ningún caso formulará más de tres requerimiento por una misma omisión. - - - En el caso de la fracción II y agotados los actos señalados en la mismo, se pondrán los hechos en conocimiento de la autoridad competente, para que se proceda por desobediencia a mandato legítimo de autoridad competente.' - - - Luego entonces, el primer requisito se cumple, pues las cuantías de las multas se encuentran determinadas en la norma secundaria. - - - Por cuanto al segundo, se permite tomar en cuenta la gravedad de la infracción, pues de atender el primer requerimiento, sólo se le aplicará la multa mínima de \$303.00, la cual para el caso de reincidir en no presentar la declaración, el aviso o los documentos a que se encuentre obligado el contribuyente, dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, aumentará hasta dos veces mas en otros \$303.00 por lo que para el caso de reincidencia, se le podrá imponer como máximo hasta \$909.00 de multa. - - - Finalmente, en relación con el tercer requisito, sí se permite a la autoridad respectiva individualizar el monto de la sanción al caso concreto, pues inclusive para el caso que el monto de la contribución que debió declararse sea inferior a los \$303.00, el monto máximo de la multa que se imponga será hasta el equivalente a tal cantidad, es decir, hasta \$302.99. - - - Con ello queda demostrado que en el sistema sancionador de los artículos 590 y 110, fracción II, invocados, no existe una multa fija (\$303.00), pues ésta puede variar, ya sea hacia arriba o hacia abajo, según se trate. - - - De ahí

que tampoco se esté en presencia de una multa fija en los términos planteados por el actor, pues cumple con los requisitos antes aludidos. - - - c) POR LA MATERIA QUE REGULA, LA MULTA PREVISTA EN EL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 590, DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, NO ES VIOLATORIA DE LOS ARTICULO 16,, PARRAFO PRIMERO Y 22, PARRAFO PRIMERO, CONSTITUCIONALES. - - - No obstante lo anterior, para el caso que se considere que sí debe analizarse de forma aislada el párrafo impugnado, lo cierto es que la materia que regula es lo que dota al precepto que nos ocupa de una fuerza normativa especial, en atención a que su objeto guarda relación directa con la obligación constitucional de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan. - - - En efecto, el párrafo impugnado se relaciona de manera directa con la obligación constitucional antes apuntada, pues ésta se realiza a través de la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, o cuando habiéndolo presentado, la autoridad fiscal advierta de información con que disponga, que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en la norma especial. - - - De ahí que frente a la intención de desincentivar la comisión de omisiones a cargo de los contribuyentes tenemos la intención del promovente de la presente acción de inconstitucionalidad de que no se aplique a los infractores la sanción que contempla el precepto tildado de inconstitucional, lo que implícitamente conlleva un ataque al artículo 31, fracción IV constitucional. - - - La constitucionalidad del precepto impugnado debe analizarse en función de permitir la efectividad de los medios de inhibición de conductas infractoras, de tal forma que el derecho patrimonial ligado al principio de legalidad invocado por el promovente, que debe tutelarse en la imposición de multas fiscales, ceda en función de la otra obligación involucrado: La que de manera oportuna, todos los contribuyentes del Distrito Federal presenten sus declaraciones, avisos y demás documentos en los plazos señalados en las disposiciones fiscales, o que habiéndolas presentado con oportunidad, lo, hagan de manera veraz, lo que debe ser tutelado por las autoridades a través de mecanismos eficaces, entre los que se encuentra la imposición de multas. - - - Lo anterior pone de manifiesto que no puede determinarse automáticamente, mediante una valoración superficial de la norma secundaria, si ésta prevé o no una multa excesiva, pues ello dependerá de la previsión en concreto y del sistema en el que se halle contenida, sin olvidar que lo que pretende evitar el Constituyente es la previsión de multas irracionales, que propicien excesos autoritarios, más no de aquellas que busquen inhibir conductas que implique un desacato a las normas legales. - - - De ahí que no sea viable declarar inconstitucional toda aquella norma que en apariencia y bajo un examen superficial pueda considerarse como una multa fija, sino que debe analizarse con profundidad esa cuestión, tomando en cuenta las circunstancias específicas del caso y de acuerdo con el sistema normativo dentro del que se encuentre el artículo reclamado. - - - A mayor abundamiento, un indicio importante de que no es posible declarar inconstitucionales todas aquellas normas que prevean multas en apariencia fijas, lo constituye la tesis que declaró la constitucionalidad de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí en la parte que prevé sanciones fijas por infracciones de tránsito, aspecto que ese Alto Tribunal analizó a la luz de la materia del precepto reclamado así como del sistema normativo dentro del cual se encuentran previstas las multas respectivas, según es posible apreciar en la siguiente tesis: - - - 'MULTAS FIJAS. NO LO SON LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 35, FRACCION II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSI PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997, RELATIVAS A LAS INFRACCIONES DE TRANSITO.' (Resultado innecesaria su transcripción). - - - De ahí que tratándose de la sanción por la omisión de presentar dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, las declaraciones, avisos y demás documentos, o que habiéndolas presentado, la autoridad fiscal advierta de la información con que disponga, que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en el Código Financiero, lo que busca el legislador es evitar a toda costa, la comisión de la omisión apuntada, o la presentación indebida de las declaraciones, avisos y demás documentos, partiendo de una responsabilidad en el aspecto subjetivo, absoluta y plenamente reprochable. - - - Lo anterior implica que, aun suponiendo que a la multa señalada en el, primer párrafo del artículo 590, de Código financiero se le calificara de fija, ello de ninguna manera la torna inconstitucional, pues en todo caso lo que debe atenderse es la naturaleza de la infracción, más que la capacidad económica del infractor. - - - Sobre el particular existen las siguiente tesis: - - - 'MULTA POR EXCEDER LOS LIMITES DE VELOCIDAD AUTORIZADOS, PREVISTA EN EL ARTICULO

103, FRACCION IX, DEL REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL DEROGADO. EN ATENCION A LA NATURALEZA DE LOS BIENES JURIDICOS QUE CON ELLA PROTEGE EL ESTADO, ES IRRELEVANTE ATENDER A LA CONDICION ECONOMICA DEL INFRACTOR PARA EFECTOS DE DETERMINAR SU MONTO.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - 'MULTA POR EXCEDER LOS LIMITES DE VELOCIDAD AUTORIZADOS, PREVISTA EN EL ARTICULO 103, FRACCION IX, DEL REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL DEROGADO. LA INTENCIONALIDAD, COMO ELEMENTO SUBJETIVO EN LA COMISION DE LA INFRACCION QUE LA ORIGINA, EXISTE POR EL SIMPLE HECHO DE ADECUAR LA CONDUCTA AL SUPUESTO DE DICHA NORMA, POR LO QUE ES INNECESARIO DETERMINARLO EN EL CASO CONCRETO.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - 'REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL. SU ARTICULO 103, FRACCION I, INCISO A), NO PREVE UNA MULTA EXCESIVA.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - 'REGLAMENTO DE TRANSITO DE DISTRITO FEDERAL. EL ANALISIS DE SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE CONSIDERAR LA TRASCENDENCIA DE LA MATERIA QUE REGULA.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - Dichas tesis constituyen evidencias importantes de que los órganos que dictaron los criterios anteriores, no pretenden que se trate de igual manera a todas las multas fiscales, por lo que no pueden aplicarse de manera absoluta todos y cada uno de los principios constitucionales que rigen la validez de los preceptos que establecen contribuciones. - - - Aunado a lo anterior, debemos tener presente que la idea de libertad total del hombre significa la ausencia de toda sujeción a su voluntad, de parte de toda autoridad capaz de limitar esa condición natural de la persona. La incorporación del individuo en un orden social da fin a ese grado absoluto e incondicional de la mayoría de sus cualidades intrínsecas, que van a disminuir en la proporción necesaria que permita el imperio de la razón, justicia y convivencia dentro del orden colectivo correspondiente. La libertad del hombre nace restringida, aún más, cuando se encuentra dentro de una organización jurídico política; el límite de su conducta lo constituirán los derechos de terceros y el propio orden social procurado a través de la Constitución y de las normas jurídicas derivadas. - - - El Poder Constituyente ha previsto límites a los derechos fundamentales en nuestra Norma Suprema, de tal modo que su constitucionalización (de los límites) produce que, al igual que los derechos, tengan eficacia jurídica, por lo que van a vincular directamente a todo poder público, incluyendo a los tribunales. - - - El grado de incondicionalidad de un derecho constitucional va a depender del interés público y social cuando estas limitantes se puedan desprender de lo dispuesto en el texto básico, así como de los derechos constitucionales de los demás gobernados que pudieran estar en colisión frontal en determinado momento, con aquellos, dado que también vinculan a todo poder público, lo cual produce que la medida y alcance del derecho constitucional específico sea el resultado de su balance con todos esos aspectos, que será reflejo de la cultura e idiosincrasia de la sociedad. - - - Si el Constituyente equilibró, en la medida de lo posible, los intereses individuales con el interés público, interrelacionados en la Norma Suprema, es labor del Juez constitucional, en el ejercicio de sus atribuciones de control, realizar una ponderación de los valores que están en juego en cada caso concreto y establecer una relación proporcional entre ellos, con el fin de que tengan eficacia todos, aun cuando alguno deba ceder en cierto grado en función de otro, pues la coexistencia de valores y principios que conforman la Norma Suprema exige que cada uno se asuma con carácter no absoluto, compatible con aquellos otros que también fueron considerados por el Constituyente, lo cual es conforme con el principio de unidad de nuestro Ordenamiento Supremo y con la base pluralista que lo sustenta. - - - Así, por ejemplo, la libertad de trabajo, la libertad de expresión, de imprenta y de tránsito, encuentran como límite el orden público y los derechos de tercero, según puede leerse en los artículos 5o., 6o., 7o., y 11 de la Constitución. - - - Así se ha pronunciado ese Máximo Tribunal en las siguientes tesis: - - - 'GARANTIAS INDIVIDUALES.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - 'GARANTIAS INDIVIDUALES.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - También es importante subrayar que del análisis general de los derechos reconocidos en la Constitución es posible apreciar que están dirigidos tanto a las autoridades (libertad de expresión, libertad de tránsito, derecho a la inviolabilidad del domicilio, derecho a contribuir para el gasto público de manera proporcional y equitativa, por ejemplo), como a los particulares (derecho a la vida, derecho a la salud, derecho a la no discriminación, derecho de alimentos, por ejemplo), según la naturaleza de cada uno y la relación jurídica en que se encuentren comprometidos en determinado momento, por lo cual vinculan a todos los poderes públicos, así como a los propios gobernados, con independencia de la forma como

puedan cobrar eficacia ante su contravención en uno y otro caso. - - - Nuestra Constitución equilibra, en la medida de lo posible, los intereses individuales relacionados con los derechos constitucionales de la persona con el interés público y los derechos de terceros, por lo que es labor del Juez constitucional realizar una ponderación de los valores que están en juego en cada caso concreto y establecer una relación proporcional entre tales principios, con el fin de que tengan eficacia todos, aun cuando alguno deba ceder en cierto grado en función de otro. - - - Por lo que no puede pretenderse, como lo hace el promovente, que se proteja a quienes no han cumplido en tiempo y forma con su obligación de presentar las declaraciones, avisos y demás documentos en los términos de las disposiciones fiscales, o que habiéndolo presentado en término, lo hagan de forma indebida frente a quienes de manera cumplida lo hicieron en tiempo y de manera adecuada. - - - De ahí que, tomando en consideración que la naturaleza de las multas por violación a disposiciones fiscales se deriva de la obligación de contribuir al gasto público, luego entonces en el caso concreto no puede medirse la desobediencia a la norma exclusivamente en función de la capacidad económica del infractor, ya que es tan grave la falta del acaudalado que es omiso en presentar las declaraciones, avisos y demás documentos dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, o cuando habiéndolo presentado, haya omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución, que aquel que percibe un salario modesto, siempre y cuando no sea jornalero, ya que para tal caso, no le será aplicable la sanción prevista en el numeral tilddado de inconstitucional, sino el principio contenido en el quinto párrafo del artículo 21 constitucional. - - - En efecto, no existe razonabilidad para que en el caso concreto la norma prevea una distinción dependiendo de la capacidad económica del infractor, pues es tan grave la conducta omisa de una persona de escasos recursos, que aquella con una situación económica holgada, y si bien es cierto que ésta pudiera sentirse tentada a cometer más veces la misma infracción, lo cierto es que en ambos casos el monto de la multa podrá ser hasta por 3 veces del monto originalmente impuesto, por lo que si la primera sanción es igual para todos, es dable considerar constitucional la fracción impugnada, pues se da trata igual a los iguales (infractores); y una vez agotados los actos señalados en el artículo 110, del Código Financiero, se pondrán los hechos en conocimiento de la autoridad competente, para que se proceda por desobediencia a mandato legítimo de autoridad competente. - - - Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis que a la letra dispone: - - - 'VEHICULOS, MULTAS A CONDUCTORES DE (LEGISLACION DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - De ahí que contrario a lo que asevera el promovente, el párrafo impugnado es constitucional. - - - Por otro lado, abundando respecto a las sanciones que se les impongan a las personas con escasos recursos económicos, es inexacto sostener que la sanción prevista en el párrafo impugnado se impondrá a todo aquel que haya incurrido en la omisión puntada en el artículo 110, fracción II del Código Financiero. - - - Lo anterior es así, ya que si el infractor demuestra ser jornalero, obrero o trabajador no asalariado, entonces debe sancionársele con multa no mayor al importe de su jornal, salario o ingreso de un día, ya que la previsión legal debe integrarse con lo dispuesto en el artículo 21, constitucional pues de su conexión resulta la norma completa aplicable al caso. - - - Al respecto, resulta oportuno citar la tesis que a la letra dice: - - - 'REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LECTURA SISTEMATICA DE SU ARTICULO 103, FRACCION I, INCISO A), PERMITE A LA AUTORIDAD INDIVIDUALIZAR LA MULTA RESPECTIVA.' (Resulta innecesaria su transcripción). - - - Por otro lado, en lo que atañe al principio de equidad, es cierto que el impacto de la sanción no es el mismo para el que percibe como sueldo un salario modesto, que para aquel que cuenta con más recursos económicos, pero el objeto de la previsión legal en estudio no persigue la posibilidad de que se desacaten las prevenciones legales en igualdad de condiciones, sino que busca, a toda costa, prevenir y disminuir las consecuencias derivadas de la omisión a que se alude en el artículo 110, fracción II del Código Financiero. - - - La norma tiene como finalidad evitar tales desacatos, y si bien una persona pudiera considerarse con más libertad de desatender la norma legal, respecto de otra que percibe el salario mínimo, ello en nada afecta la constitucionalidad de la norma, tomando en cuenta que el objetivo de la sanción es inhibir de manera eficaz la voluntad del particular de no obedecer las disposiciones legales. - - - De ahí que, al ajustarse al artículo 22, constitucional, debe declararse la validez del artículo 590, del Código Financiero del Distrito Federal. - - - d) ES CONSTITUCIONAL EL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 590 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, Y QUE EL INTERES COLECTIVO DEBE PREVALECER SOBRE EL INTERES PARTICULAR. - - - Aunado a lo anterior, también

*es infundado lo manifestado por el promovente en su único concepto de invalidez, en razón que si bien es cierto en el artículo 590, del Código Financiero se advierte que sólo se señalan dos montos (menos de \$303.00 cuando la cantidad omitida no alcance dicha cantidad -segundo párrafo-, o la cantidad de \$303.00 -primer párrafo-) para sancionar a una misma conducta, también lo es que no sólo por ese hecho se puede considerar que tal situación transgreda algún numeral de nuestro máximo ordenamiento legal. - - - Lo anterior es así, ya que 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 sancionador para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo, sobre el interés particular de quienes se ubiquen en una determinada hipótesis legal derivado de su propia conducta u omisión. - - - Toda vez que la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos, como lo pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo, siendo que en el presente caso se atiende a un fin preventivo y correctivo, ya que con ella se busca concientizar a los contribuyentes del Distrito Federal en la presentación oportuna y veraz de sus declaraciones, avisos y demás documentos dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, por lo que de no hacerlo y ubicarse en la hipótesis normativa, se hará acreedor a la multa prevista en el precepto legal controvertido. - - - Por lo que es infundado que la sanción contemplada en el ordinal que se diserta debo ser considerada como excesiva por no imponer, en apariencia, un mínimo y un máximo, ya que éste tiene como fin preservar un bien irrefutablemente vital para los ciudadanos como es la presentación oportuna y veraz de sus declaraciones, avisos y demás documentos dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, por lo que la sanción busca disuadir a los contribuyentes de incurrir en las omisiones sancionables. - - - Por lo tanto, no puede afirmarse que con el precepto controvertido se violen las garantías previstas por los artículos constitucionales multireferidos ya que como se dijo con antelación, es obligación del Estado velar por los intereses de una colectividad, implementando todas aquellas medidas necesarias para la consecución de sus fines, entre los que se encuentran, la de velar que los contribuyentes presenten de manera oportuna y veraz, las declaraciones, avisos y demás documentos dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales. - - - Por ello, y atendiendo a la naturaleza de la infracción contenida en el primer párrafo del artículo 590, del CODIGO FINANCIERO, es evidente que no se transgrede el artículo 22, constitucional por lo que lo procedente es reconocer su validez.”*

**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 en 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 590 del Código Financiero del Distrito Federal y los artículos 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente como se demuestra a continuación.

El artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución General de la República dispone:

**“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. [...] Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, [...].”**

Por su parte, el artículo 60, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece:

**“Artículo 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 fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.”**

Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el cómputo del plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad deberá efectuarse a partir del día siguiente al en que se publique la norma que se impugna, en el medio oficial correspondiente.

En el presente asunto, la norma general que se impugna fue publicada el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; por tanto, el plazo para promover la acción de que se trata, transcurrió del martes treinta de diciembre siguiente al miércoles veintiocho de enero de dos mil nueve.

En el caso, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República, se presentó el veintisiete de enero de dos mil nueve, en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>2</sup>, según se advierte al reverso de la última hoja del oficio de demanda, por lo que, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, la acción fue promovida oportunamente, como se advierte de los siguientes calendarios:

#### Diciembre 2008

| DOM | LUN                        | MAR                                                                                                                    | MIER             | JUE | VIER | SAB |
|-----|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----|------|-----|
|     | <b>29</b><br>(Publicación) |  <b>30</b><br>(1)<br>Inicio del plazo | <b>31</b><br>(2) |     |      |     |

#### Enero 2009

| DOM               | LUN               | MAR                                      | MIER                                                                                                                        | JUE               | VIER              | SAB               |
|-------------------|-------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                   |                   |                                          |                                                                                                                             | <b>1</b><br>(3)   | <b>2</b><br>(4)   | <b>3</b><br>(5)   |
| <b>4</b><br>(6)   | <b>5</b><br>(7)   | <b>6</b><br>(8)                          | <b>7</b><br>(9)                                                                                                             | <b>8</b><br>(10)  | <b>9</b><br>(11)  | <b>10</b><br>(12) |
| <b>11</b><br>(13) | <b>12</b><br>(14) | <b>13</b><br>(15)                        | <b>14</b><br>(16)                                                                                                           | <b>15</b><br>(17) | <b>16</b><br>(18) | <b>17</b><br>(19) |
| <b>18</b><br>(20) | <b>19</b><br>(21) | <b>20</b><br>(22)                        | <b>21</b><br>(23)                                                                                                           | <b>22</b><br>(24) | <b>23</b><br>(25) | <b>24</b><br>(26) |
| <b>25</b><br>(27) | <b>26</b><br>(28) | <b>27</b><br>(29)<br><b>Presentación</b> | <b>28</b> <br>(30)<br>Término del plazo. |                   |                   |                   |

En esa tesitura, se desestima la causa de improcedencia invocada por el Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su informe (foja 188 del expediente y 7 del oficio), pues, como ha quedado asentado, la acción fue promovida oportunamente.

**TERCERO.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por el Procurador General de la República, quien cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

En efecto, suscribe la demanda Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento (foja 11 del expediente).

<sup>2</sup> "Artículo 7o. Las demandas o promociones de término podrán presentarse fuera del horario de labores, ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona designada por éste."

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal<sup>3</sup>, el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes del Distrito Federal.

De acuerdo con lo previsto por dicho numeral, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, es inconcuso que el Procurador General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 823, cuya sinopsis dice:

***“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.** Desestimada la única causa de improcedencia invocada por la autoridad emisora de la norma impugnada en cuanto a la oportunidad de la presentación de la demanda se refiere, y dado que la autoridad promulgadora no aduce causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni advertirse de oficio la actualización de alguna de ellas, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

**QUINTO.** En la sesión pública del Tribunal Pleno correspondiente al catorce de abril de dos mil nueve, se puso a discusión el proyecto de resolución elaborado bajo la ponencia del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, en el que se proponía reconocer la **validez** del **párrafo segundo** del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintinueve de diciembre de dos mil ocho.

Puesta a votación la consulta, en la sesión mencionada en el párrafo anterior, cuatro de los integrantes del Tribunal Pleno (Sánchez Cordero de García Villegas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia), lo hicieron a favor del proyecto, y cinco (Luna Ramos, Cossío Díaz, Franco González Salas, Valls Hernández y Silva Meza), se pronunciaron en el sentido de declarar la **invalidez** del **párrafo segundo** del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal.

Dada la votación de cinco votos a favor de la **invalidez** del **párrafo segundo** del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, deberá desestimarse la propuesta de esos cinco Ministros de declarar la **invalidez** de la disposición antes mencionada, al no haber obtenido una mayoría calificada de ocho votos.

En mérito de lo anterior, procede desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto del **párrafo segundo** del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintinueve de diciembre de dos mil ocho.

**SEXTO.** La parte actora aduce, sustancialmente, que el artículo 590, **párrafo primero**, del Código Financiero del Distrito Federal, al establecer una sanción de carácter pecuniario fija, en la que no se indican los parámetros para efectos de individualizarla, contraviene lo dispuesto en el artículo 22, primer párrafo, de la

<sup>3</sup> “Artículo 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; (...).”

Constitución Federal, ***“toda vez que, la autoridad que impondrá dicha 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.”***

El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte conducente, establece:

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

El citado precepto constitucional prohíbe la imposición de multas excesivas, es decir, aquellas que no toman en cuenta la gravedad del ilícito, la capacidad económica del infractor o cualquier elemento tendente a demostrar la gravedad o levedad de la conducta que pretende sancionarse.

En relación con el tema de ese tipo de multas, este Tribunal Pleno ha establecido en forma reiterada que, por lo que toca a la ley, una multa será considerada excesiva y, por tanto, inconstitucional, cuando no permita a la autoridad analizar la gravedad del ilícito, de acuerdo a las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de sanciones, así como el grado de culpabilidad del agente, conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras.

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

El criterio anterior, se encuentra contenido en las jurisprudencias siguientes:

***“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.”*** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 10/95, página: 19).

***“MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor”.*** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 102/99, página 31).

***“MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MINIMA Y UNA MAXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación”.*** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, Instancia: Pleno, Tesis P./J. 17/2000, página 59).

**"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." (No. Registro: 200,347. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Julio de 1995. Tesis: P./J. 9/95. Página: 5).

**"MULTA FIJA. NO LA ESTABLECE EL ARTICULO 76, PENULTIMO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIGENTE A PARTIR DEL TREINTA DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS Y HASTA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.** El artículo 76, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del treinta de diciembre de mil novecientos noventa y seis y hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, contempla la sanción correspondiente a la declaración de pérdidas fiscales mayores a las realmente sufridas, siendo la multa durante ese lapso de vigencia, del 30% al 40% de la diferencia que resulte entre la pérdida declarada y la que realmente corresponda. Ahora bien, el precepto en comento no viola las garantías de equidad y proporcionalidad, toda vez que no establece una multa fija, pues faculta a la autoridad hacendaria respectiva a imponer al contribuyente una multa entre un mínimo y un máximo, acorde con los requisitos que nuestro Máximo Tribunal ha señalado para considerar que una multa está en concordancia con lo previsto por los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, amén de que en el artículo 75 del mismo ordenamiento se dan los parámetros para evaluar la gravedad de la infracción." (No. Registro: 192,158. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Marzo de 2000. Página: 96).

Debe, por otra parte, quedar asentado que esta Potestad Constitucional ha establecido que la proscripción de las multas fijas por considerarse excesivas ha sido extraído de la materia penal, y se ha hecho extensivo a otras ramas del derecho en las que se materializa el poder sancionador del Estado.

Asimismo, este Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1408/98, GE Equipo de Control y Distribución, Sociedad Anónima de Capital Variable, **el ocho de abril de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de once votos**, bajo la Ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón, sostuvo, en relación con las multas fiscales y administrativas, **citando** la diversa ejecutoria dictada en el amparo en revisión 2071/93, lo siguiente:

**"... El artículo 22 constitucional que prohíbe cierto tipo de multas no clarifica cuáles son las excesivas a las que específicamente se refiere. Por ello debe intentarse su deslinde.-Si bien el artículo 22 constitucional prohíbe la multa excesiva, lo cual habría de conformarse en los casos pertinentes, otorgando la protección constitucional a aquellas personas a las cuales una autoridad impusiera una multa que presente dichos excesos, el propio artículo 22 no nos proporciona un concepto de excesividad, sino que para ello es necesario relacionar armónicamente esta disposición con los conceptos de proporcionalidad y equidad que establece la fracción IV, del artículo 31 constitucional.- Es cierto que la multa, como sanción, no tiene equivalencia real con la contribución para los gastos públicos a los cuales se refiere la fracción IV del artículo 31, pero además de que el último párrafo del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación equipara su naturaleza jurídica con las contribuciones, no cabe duda que la Federación, el Distrito Federal, el Estado o los Municipios obtienen, de contribuciones y multas, fondos que deberán aplicar a los gastos públicos, y es entendible que en ambas situaciones aparezcan reglas protectoras de las personas que deben cubrir tanto unas como otras.-Más todavía, los conceptos de proporcionalidad y equidad establecidos por la Constitución en su artículo 31, fracción IV, por extensión lógica, deben regir, en armonía con el citado artículo 22, no solamente las multas fiscales sino también las de carácter administrativo, porque en todas ellas se hace imprescindible la necesidad de individualizar la sanción.-En un primer concepto, por lo tanto, debe entenderse que es criterio deducido del propio sistema constitucional, que para que una multa**

no resulte atentatoria para los derechos y garantías de las personas -o sea, excesiva-, se requiere que las multas se ajusten a un criterio protector de proporcionalidad y de equidad, tal y como ocurre en las contribuciones. ---- Efectivamente, para que una multa no resulte excesiva y por tanto, violatoria del artículo 22 constitucional, resulta necesario facultar a la autoridad sancionadora con el objeto de que se encuentre en condiciones de correlacionar dos elementos, a saber: a) Que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor, y b) Que la sanción pecuniaria tome en cuenta la gravedad de la falta.-Por consiguiente, no basta que el ordenamiento respectivo establezca sólo alguno de los elementos mencionados, ya que de ser así no se daría oportunidad al infractor para demostrar si fue o no su intención causar el daño al incurrir en la conducta prohibida, su mayor o menor capacidad económica, o bien, su grado de responsabilidad en la omisión, constitutiva de la infracción; situación que de no estimarse, podría ocasionar la imposición de una multa excesiva. De ahí que, si bien importa la gravedad de la lesión, en razón del perjuicio que ocasionó al Estado en materia tributaria, también importa el grado de responsabilidad o de intención en la conducta del contribuyente al producir la conducta que dio origen a la sanción, como la situación económica en que se encuentra el infractor.-Resulta necesario fijar, no sólo para este caso concreto sino para los futuros, un concepto de excesividad para que se califique a una multa.-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 fiscal.-B) Una multa es excesiva cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable.-C) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.-D) Para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe determinarse su monto o cuantía, tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho que la motiva.-E) La garantía de prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 constitucional, se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.-F) La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.--- El sistema impositivo de multas por omisión en el pago de contribuciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación, viola por parte del Poder Legislativo la prohibición constitucional de imponer multas excesivas, contenidas en el artículo 22 de la Carta Magna.-El artículo 76 del código establece un sistema de multas fijas, esto es, no contiene mínimos y máximos, conforme a los cuales la autoridad administrativa que impone la sanción pueda sancionar, ni existe ningún otro precepto legal dentro del código que obligue a la autoridad fiscal a razonar la imposición de multas, ni éstas deben ser impuestas, tomando en cuenta cuestiones como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, el perjuicio causado a la colectividad, etc. Lo anterior significa que el legislador no otorgó a la autoridad administrativa la facultad discrecional de cuantificar las multas.-De la lectura del artículo 76, tal como se encuentra redactado, vemos que una misma infracción era sancionada con multas de los porcentajes del 50%, 100% y 150%, sobre las contribuciones omitidas.-La cuantía de la multa, no está referida a ninguna circunstancia especial o individualizada del infractor, sino a la rapidez con la que éste decide pagar la multa. Lo que se traduce en que un infractor de la misma naturaleza, puede ser sancionado con multas diversas en su cuantía, dependiendo ese monto de la fecha en que el mismo decida pagar. La posibilidad de ser sancionado con una multa menor, depende no de la gravedad de la infracción o de las condiciones económicas del sujeto, sino de su menor o mayor temor a tener que afrontar una multa que no puede pagar.-El legislador, a través del artículo 76 del código, estableció para sancionar la infracción de que se trate, multas invariables e inflexibles que se aplican igual para todos, de lo que resulta que el infractor con excelentes condiciones económicas no sufre sanción alguna; el de medianos recursos económicos, una multa ligera; y aquel sin recursos económicos, una multa muy grave, produciéndose así una desigualdad absoluta e injusta entre personas que cometieron el mismo ilícito fiscal e incluso entre personas en que la gravedad de la infracción es distinta.-Así, no existiendo en el Código Fiscal de la Federación ningún precepto legal conforme al cual la autoridad administrativa que impone la sanción pueda adecuar su monto de acuerdo a las circunstancias especiales del caso, deteniéndose en el punto que crea conveniente, inspirándose el ejercicio de su facultad en esas circunstancias, sino por el contrario, al establecer multas inflexibles e invariables para todos, está violando la prohibición constitucional establecida en el artículo 22, referente a multas excesivas. -Las multas que contiene el

*precepto comentado, no son excesivas porque se estime que lo son los porcentajes del 50% o del 100%, o del 150% que antes se establecía. No, aisladamente, si se comparan esos porcentajes con las cantidades que en el anterior Código Fiscal de la Federación se establecían como cuantía de las multas, que eran hasta de tres tantos de la prestación fiscal omitida, tal parecería que el sistema adoptado por el Código Fiscal de la Federación vigente es más benigno. Sin embargo, con independencia de los porcentajes establecidos, el hecho de que en ese ordenamiento legal, conforme al cual se sancionan todas las infracciones por omisiones de contribuciones federales cometidas en el país, a excepción hecha de la omisión de contribuciones al comercio exterior, contenga un sistema rígido e inflexible para la imposición de multas, en el que no se obligue a la autoridad administrativa en el ejercicio de su facultad sancionadora, a individualizar el monto de la multa que imponga, dentro de máximos y mínimos, tomando en cuenta circunstancias como la gravedad de la infracción o la capacidad económica del infractor, hace que el Código Fiscal de la Federación sea violatorio de la referida garantía individual contenida en el artículo 22 constitucional, lo que se traduce en que el Poder Legislativo creó multas excesivas a través de ese ordenamiento legal.*

De la ejecutoria transcrita, se advierte que es criterio de este Tribunal Pleno:

- A. El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no proporciona un concepto de excesividad, sino que para ello es necesario relacionar armónicamente esta disposición con los conceptos de proporcionalidad y equidad que establece la fracción IV del artículo 31 de esa Norma Suprema.
- B. Es cierto que la multa, como sanción, no tiene equivalencia real con la contribución para los gastos públicos a los cuales se refiere la fracción IV del artículo 31, pero además de que el último párrafo del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación equipara su naturaleza jurídica con las contribuciones, no cabe duda que la Federación, el Distrito Federal, el Estado o los Municipios obtienen, de contribuciones y multas, fondos que deberán aplicar a los gastos públicos, y es entendible que en ambas situaciones aparezcan reglas protectoras de las personas que deben cubrir tanto unas como otras.
- C. Los conceptos de proporcionalidad y equidad establecidos por la Constitución en su artículo 31, fracción IV, por extensión lógica, deben regir, en armonía con el citado artículo 22, en las **multas fiscales**.
- D. En un primer concepto, por lo tanto, debe entenderse que es criterio deducido del propio sistema constitucional, que para que una multa no resulte atentatoria para los derechos y garantías de las personas -o sea, excesiva-, se requiere que las multas se ajusten a un criterio protector de proporcionalidad y de equidad, tal y como ocurre en las contribuciones.
- E. Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito fiscal.
- F. Una multa es excesiva cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable.
- G. Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.
- H. Para que una multa no sea contraria al texto constitucional, **debe determinarse su monto o cuantía, tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho que la motiva**.
- I. La garantía de prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 constitucional, se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición **comprende también al legislador**.
- J. La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.
- K. El **sistema impositivo de multas por omisión en el pago de contribuciones** establecidas en su momento en el Código Fiscal de la Federación, infringió por parte del Poder Legislativo la prohibición constitucional de imponer multas excesivas, contenidas en el artículo 22 de la Carta Magna. Lo anterior, dado que el legislador no otorgó a la autoridad administrativa la facultad discrecional de cuantificar las multas.

- L. El hecho de que un ordenamiento legal sancione todas las infracciones por **omisiones de contribuciones federales cometidas en el país**, a excepción hecha de la omisión de contribuciones al comercio exterior, contenga un sistema rígido e inflexible para la imposición de multas, en el que no se obligue a la autoridad administrativa en el ejercicio de su facultad sancionadora, a individualizar el monto de la multa que imponga, dentro de máximos y mínimos, tomando en cuenta circunstancias como la gravedad de la infracción o la capacidad económica del infractor, hace que sea violatorio de la referida garantía individual contenida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El criterio anterior, ha sido reiterado por las Salas de este Alto Tribunal, al analizar el artículo 82, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

Ambas Salas coincidieron en determinar que las multas por la **omisión en la presentación de documentos requeridos en relación con las obligaciones fiscales**, deben establecerse entre un mínimo y un máximo para su imposición, a efecto de permitir a la autoridad que determine su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, al considerar su capacidad económica y la gravedad de la violación, como se advierte de las tesis siguientes:

***“MULTAS. EL ARTICULO 82, FRACCION I, INCISOS A) Y B), DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE PREVE SU IMPOSICION CUANDO SE OMITA LA PRESENTACION DE DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LAS OBLIGACIONES FISCALES, NO TRANSGREDE LOS ARTICULOS 22 Y 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, por un lado, que las leyes que prevén multas fijas son inconstitucionales, en cuanto a que no permiten a las autoridades facultadas para imponerlas la posibilidad de fijar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia en la conducta que la motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción y, por otro, que las multas no tienen el carácter de fijas cuando en el precepto que las contiene se señala un mínimo y un máximo para su imposición. En congruencia con tales criterios, debe decirse que el artículo 82, fracción I, incisos a) y b) del Código Fiscal de la Federación no transgrede los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al facultar a la autoridad hacendaria para que, en caso de que exista omisión en la presentación de documentos requerida en relación con las obligaciones fiscales, imponga al contribuyente una multa de cuatrocientos a cinco mil pesos, cuando se trate de declaraciones, por cada una de las obligaciones no declaradas, o bien de cuatrocientos a diez mil pesos, por cada obligación a que esté afecto, al presentar una declaración, solicitud, aviso o constancias, fuera del plazo señalado en el requerimiento o por incumplimiento. Lo anterior es así, porque las multas establecidas en el precepto ordinario en cita no son fijas, en tanto señalan un mínimo y un máximo para su imposición, con lo que permiten que la autoridad impositora determine su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, al considerar su capacidad económica y la gravedad de la violación.”*** (No. Registro: 187,173. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Epoca. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, Abril de 2002. Tesis: 1a. XVIII/2002. Página: 465).

***“MULTA FIJA. EL ARTICULO 82, FRACCION I, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, QUE LA ESTABLECE, RESULTA INCONSTITUCIONAL, DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMATICA. Esta Suprema Corte de Justicia ha establecido, en la jurisprudencia plenaria 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. Así, el precepto citado, vigente en mil novecientos noventa y dos, al no implantar las bases para que la autoridad administrativa pueda individualizar la sanción tomando en cuenta las circunstancias especiales del infractor y de la infracción, de forma que pueda cumplirse con los requisitos que se establecen en los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Carta Magna, es inconstitucional.”*** (No. Registro: 196,715. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Marzo de 1998. Tesis: 2a.XXX/98. Página: 416).

Del texto de las tesis transcritas, se observa que la Segunda Sala de esta Suprema Corte se pronunció respecto del artículo 82, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, **vigente en mil novecientos noventa y dos**<sup>4</sup>, el cual, al no implantar las bases para que la autoridad administrativa pueda individualizar la sanción tomando en cuenta las circunstancias especiales del infractor y de la infracción, fue declarado inconstitucional por las multas previstas por la **omisión en la presentación de documentos requeridos en relación con las obligaciones fiscales**.

Por su parte, la Primera Sala analizó ese artículo 82, fracción I, incisos a) y b), del Código Fiscal de la Federación, **reformado en mil novecientos noventa y seis**<sup>5</sup>, determinando su constitucionalidad porque las multas en él establecidas **no son fijas**, en tanto señalan un **mínimo y un máximo** para su imposición, con lo que permiten que la autoridad impositora determine su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, al considerar su capacidad económica y la gravedad de la violación, respecto de la **omisión en la presentación de documentos requeridos en relación con las obligaciones fiscales**.

En conclusión, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las multas por la **omisión en la presentación de documentos requeridos en relación con las obligaciones fiscales**, deben establecerse entre un mínimo y un máximo para su imposición, a efecto de permitir a la autoridad que determine su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, al considerar su capacidad económica y la gravedad de la violación.

Asimismo, es criterio de este Alto Tribunal que las multas por la **omisión en el pago de contribuciones** deben establecerse entre un mínimo y un máximo para su imposición, a efecto de permitir a la autoridad que determine su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, al considerar su capacidad económica y la gravedad de la violación.

De ello deriva que, si un ordenamiento legal contiene un sistema rígido e inflexible para la imposición de multas por la **omisión en la presentación de documentos requeridos en relación con las obligaciones fiscales**, o bien, **por la omisión en el pago de contribuciones**, en el que no se obligue a la autoridad administrativa en el ejercicio de su facultad sancionadora, a individualizar el monto de la multa que imponga, dentro de máximos y mínimos, tomando en cuenta circunstancias como la gravedad de la infracción o la capacidad económica del infractor, hace que se infrinja el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el artículo 110 del Código Financiero del Distrito Federal, establece:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 29 DE DICIEMBRE DE 2008)

**“Artículo 110.- Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, o cuando habiéndolos presentado, la autoridad fiscal advierta de la información con que dispongan, que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en este Código, mediante requerimiento de obligaciones omitidas exigirán al contribuyente la presentación de la declaración y pago respectivo ante las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o de los actos siguientes:**

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 29 DE DICIEMBRE DE 2008)

**I. Tratándose de la omisión en la presentación de una declaración para el pago de contribuciones, en el caso de que la autoridad fiscal únicamente conozca de la omisión de la presentación de la declaración, **mas no el monto de la contribución omitida**, podrá hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que**

<sup>4</sup> “Artículo 82.- A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes o avisos, así como de expedir constancias a que se refiere el artículo 81, se impondrán las siguientes multas: --- I. Para la señalada en la fracción I: --- (REFORMADO, D.O.F. 26 DE DICIEMBRE DE 1990) ---- a). Tratándose de declaraciones, la mayor que resulte entre \$50,000.00 o el 10% de las contribuciones declaradas en su caso. Si dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se presentó la declaración por la cual se impuso la multa, el contribuyente presenta declaración complementaria de aquélla, declarando contribuciones adicionales, sobre las mismas, se le aplicará también la multa a que se refiere este inciso. --- (REFORMADO, D.O.F. 26 DE DICIEMBRE DE 1990) ---- b). Por presentar una declaración, solicitud, aviso o constancia, fuera del plazo señalado en el requerimiento o por su incumplimiento, la mayor que resulte entre \$60,000.00 o el 10% del saldo a cargo declarado en su caso. ---- (REFORMADO, D.O.F. 26 DE DICIEMBRE DE 1990) ---- c). De \$55,000.00 en los demás documentos.”

<sup>5</sup> “Artículo 82.- A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes o avisos, así como de expedir constancias a que se refiere el artículo 81, se impondrán las siguientes multas: --- I. Para la señalada en la fracción I: --- (REFORMADO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1996) ---- a). De \$400.00 a \$5,000.00, tratándose de declaraciones, por cada una de las obligaciones no declaradas. Si dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se presentó la declaración por la cual se impuso la multa, el contribuyente presenta declaración complementaria de aquélla, declarando contribuciones adicionales, por dicha declaración también se aplicará la multa a que se refiere este inciso. ---- (REFORMADO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1996) ---- b). De \$400.00 a \$10,000.00, por cada obligación a que esté afecto, al presentar una declaración, solicitud, aviso o constancia, fuera del plazo señalado en el requerimiento o por su incumplimiento.”

haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que se hubiera determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o a la que resulte para dichos períodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas. Esta cantidad a pagar tendrá el carácter de pago provisional y no libera a los obligados de presentar la declaración omitida.

(REFORMADO, G.O. 29 DE DICIEMBRE DE 2008)

Cuando la omisión sea de una declaración de las que se conozca de manera fehaciente el **importe de la contribución**, la propia autoridad fiscal podrá hacer efectiva al contribuyente, con carácter provisional, una cantidad igual a la contribución que a éste corresponda determinar, sin que el pago lo libere de presentar la declaración omitida.

(REFORMADO, G.O. 26 DE DICIEMBRE DE 2003)

Si el contribuyente o responsable solidario presenta la declaración omitida antes de que se le haga efectiva la cantidad resultante conforme a lo previsto en esta fracción, quedará liberado de hacer el pago determinado provisionalmente. Si la declaración se presenta después de haberse efectuado el pago provisional determinado por la autoridad, éste se disminuirá del importe que se tenga que pagar con la declaración que se presente.

(ADICIONADO, G.O. 29 DE DICIEMBRE DE 2008)

Cuando la autoridad fiscal con base en la información con que dispone, advierta que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente el pago de alguna contribución prevista en este Código, aún y cuando hubieren cumplido con la obligación formal de presentación de la declaración, la propia autoridad fiscal podrá hacer efectiva al contribuyente con carácter provisional la contribución omitida.

(REFORMADA, G.O. 26 DE DICIEMBRE DE 2003)

**II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de seis días. Si no atiende el requerimiento se impondrá multa por cada requerimiento no atendido. La autoridad en ningún caso formulará más de tres requerimientos por una misma omisión."**

(REFORMADO, G.O. 26 DE DICIEMBRE DE 2003)

En el caso de la fracción II y agotados los actos señalados en la misma, se pondrán los hechos en conocimiento de la autoridad competente, para que se proceda por desobediencia a mandato legítimo de autoridad competente."

Del artículo 110, párrafo primero, del Código Financiero del Distrito Federal, se advierten dos supuestos:

- 1) Cuando la autoridad fiscal advierta de la información con que disponga, que los contribuyentes han omitido parcial o totalmente **el pago de alguna contribución** prevista en el Código Financiero del Distrito Federal, exigirán en forma simultanea o sucesiva, **mediante requerimiento de obligaciones omitidas**, la presentación del pago y la declaración, en los términos prescritos, respectivamente, en las fracciones I y II de esa disposición.
- 2) Cuando las personas obligadas a presentar **declaraciones, avisos y demás documentos** no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, las autoridades, exigirán en forma simultanea o sucesiva, **mediante requerimiento de obligaciones omitidas**, la presentación del pago y la declaración, en los términos prescritos, respectivamente, en las fracciones I y II de esa disposición.

Ahora bien, la fracción I de la disposición en comento, regula la forma en la que procederá la autoridad **para exigir el pago de alguna contribución omitida parcial o totalmente**, prevista en el Código Financiero del Distrito Federal.

Por otra parte, la fracción II del numeral en cita, regula el actuar de la autoridad ante la omisión del contribuyente de presentar **declaraciones, avisos y demás documentos** relacionados con **contribuciones omitidas**.

En ese último supuesto, se determina que la autoridad procederá de la siguiente forma:

- I. Impondrá la multa que corresponda en los términos de ese Código; y,

- II. **Requerirá** la presentación del documento omitido en un plazo de seis días, en el entendido de que si no atiende el requerimiento se **impondrá multa “por cada requerimiento no atendido”**, en la inteligencia de que en ningún caso formulará más de tres requerimientos por una misma omisión.

En el caso de que no se atiendan los tres requerimientos referidos, se pondrán los hechos en conocimiento de la autoridad competente, para que se proceda por desobediencia a mandato legítimo de autoridad competente.

De lo anterior se advierte, que la conducta que se sanciona por el artículo 110, fracción II, primero párrafo, del Código Financiero del Distrito Federal, consiste en la omisión de atender **cada uno** de los **requerimientos** de presentar declaraciones, avisos y demás documentos relacionados con las **contribuciones omitidas**, sancionándose esa conducta hasta por tres veces.

Ahora bien, el **importe de la multa** por la conducta referida en el párrafo anterior, se establece en el artículo 590 del Código Financiero en cita, como se advierte de su texto literal:

*(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 29 DE DICIEMBRE DE 2008)*

**“Artículo 590.- Por no cumplir los requerimientos a que se refiere la fracción II del artículo 110 de este Código, se aplicará una sanción de \$303.00 por cada requerimiento.**

*(ADICIONADO, G.O. 26 DE DICIEMBRE DE 2003)*

***Cuando el monto de la contribución que debió declararse sea inferior a la cantidad señalada en el párrafo anterior, el monto máximo de la multa que se imponga será hasta el equivalente a tal cantidad.”***

De la norma transcrita, se advierte que establece el importe de una sanción de **\$303.00 (TRESCIENTOS TRES PESOS 00/100 M.N.)**, por no cumplir cada uno de los requerimientos de presentar declaraciones, avisos y demás documentos relacionados con las contribuciones omitidas, esto es, cada omisión del particular se sanciona con esa cantidad, hasta por tres requerimientos.

De lo anterior se colige, que cada conducta contumaz del particular es sancionada con el importe de **\$303.00 (TRESCIENTOS TRES PESOS 00/100 M.N.)**, sin que la autoridad pueda imponer más de tres multas por esa cantidad.

Ahora bien, en el **segundo párrafo** del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, se establece que, cuando el monto de la contribución que debió declararse sea inferior a la cantidad señalada en su párrafo primero, el monto máximo de la multa que se imponga será hasta el equivalente a tal cantidad, esto es, la multa prevista en esa porción normativa establece un mínimo y un máximo partiendo de la cantidad que expresamente se consigna en el párrafo primero.

En esa tesitura, al establecer el artículo 590, **párrafo primero**, del Código Financiero del Distrito Federal que se impondrá la multa de **\$303.00 (TRESCIENTOS TRES PESOS 00/100 M.N.)**, por **cada requerimiento** no atendido respecto de la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos relacionados con las contribuciones omitidas, se concluye, **conforme al criterio que en esa materia ha sostenido este Alto Tribunal** respecto de la inconstitucionalidad de las multas fijas que se imponen por la omisión en la presentación de documentos requeridos en relación con las obligaciones fiscales, **que se infringe el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, pues omite proporcionar la base que permita a la autoridad hacendaria determinar el monto individualizado de la multa que debe aplicarse al particular, en atención a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor o cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho sancionado.

Esto es, el indicado artículo 590, **párrafo primero**, del Código Financiero del Distrito Federal prevé una multa excesiva, pues al no comprender un margen mínimo y uno máximo, la sanción económica respectiva no podrá determinarse por la autoridad en relación con la gravedad de la infracción, o por virtud de la concurrencia, en cada caso, de circunstancias atenuantes tales, por citar un ejemplo, como el que se haya incurrido en la omisión por causa de fuerza mayor o caso fortuito, o agravantes, como la omisión en la presentación de declaraciones respecto al entero de las contribuciones que se hayan retenido o recaudado de otros contribuyentes, que influyan en la disminución o elevación de la multa, de manera que al no existir la fijación de dichos márgenes en la determinación de la multa a imponer, la autoridad no se encuentra en posibilidad real y jurídica de apreciar la conducta (infractor primario o reincidente), la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor, para determinar de manera fundada y motivada la sanción individualizada.

Por tanto, resulta fundado y suficiente el concepto de invalidez relativo a la infracción del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo, por consiguiente, también fundado el diverso en el que se aduce que se vulnera el artículo 16 de esa Norma Suprema que prevé el principio de legalidad.

A este respecto, debe señalarse que similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver, entre otras, en la sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos, las acciones de inconstitucionalidad 1/2006 de la ponencia de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 2/2006 de la ponencia del señor ministro Sergio A. Valls Hernández, 3/2006 de la ponencia del señor ministro Juan Díaz Romero, 4/2006 de la ponencia del señor ministro Genaro David Góngora Pimentel, 5/2006 de la ponencia del señor ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, 6/2006 de la ponencia del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 7/2006 de la ponencia del señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, 8/2006 de la ponencia del señor ministro Juan N. Silva Meza y 9/2006 de la ponencia de la señora ministra Olga Sánchez Cordero, así como la acción de inconstitucionalidad 71/2008, por mayoría de diez votos, en la sesión correspondiente al **diez de noviembre de dos mil ocho**.

**SEPTIMO.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada respecto del artículo 590, **párrafo primero**, del Código Financiero del Distrito Federal, surtirá efectos a partir de su legal notificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tal como lo sostuvo este Alto Tribunal al resolver en la sesión pública de **diez de noviembre de dos mil ocho**, por mayoría de diez votos de los señores ministros, la acción de inconstitucionalidad 71/2008, siendo Ponente el señor ministro Gudiño Pelayo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal, exclusivamente en su primer párrafo.

**TERCERO.** Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal.

**Notifíquese** por medio de oficio a las partes interesadas y publíquese en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por unanimidad de nueve votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se aprobaron los Puntos Resolutivos Primero y Segundo; y por mayoría de cinco votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza se resolvió declarar la invalidez también del párrafo segundo del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal; los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, votaron en contra y por reconocer la validez de dicho artículo; los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo razonaron el sentido de sus votos; la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el señor Ministro José Fernando Franco González Salas formularon reservas en relación con las consideraciones relativas a multas fijas.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que dada la votación de sólo cinco Ministros en el sentido de declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 590 del Código Financiero del Distrito Federal y de que aun estando presentes los dos Ministros ausentes no se lograría una mayoría calificada de ocho votos, no es necesario aplazar la resolución respectiva conforme a lo previsto en el Acuerdo General Plenario 7/2008. Por ende, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestima la acción respecto de dicha disposición.

No asistieron los señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel, por estar disfrutando de vacaciones; y Sergio Salvador Aguirre Anguiano, previo aviso.

Firman el Ministro Presidente y Ponente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ponente, **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del catorce de abril de dos mil nueve, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2009, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. México, Distrito Federal, a veintiséis de mayo de dos mil nueve.- Rúbrica.