

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 25
O R D I N A R I A

JUEVES 25 DE FEBRERO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinte minutos del jueves veinticinco de febrero de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta relativa a la Sesión Pública número Veinticuatro, Ordinaria, celebrada el martes veintitrés de febrero de dos mil diez.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Ordinaria para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves veinticinco de dos mil diez:

III. 115/2008

Acción de inconstitucionalidad número 115/2008, promovida por el Procurador General de la República en contra de la Asamblea Legislativa y el Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez del artículo 64, último párrafo, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 64, último párrafo, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta de septiembre de dos mil ocho, en términos del último considerando de esta ejecutoria. TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria. CUARTO. Notifíquese esta resolución a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto en cuanto sustentan las propuestas contenidas en los puntos resolutivos. Además, precisó que realizará las correcciones formales que le fueron proporcionadas por el señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Primero “Competencia”; Segundo “Oportunidad”; Tercero “Legitimación”; Cuarto “Causas de improcedencia”; respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Quinto “Estudio de fondo”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en los puntos resolutivos consistente en declarar la invalidez del artículo 64, párrafo último, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta de septiembre de dos mil ocho, toda vez que la disposición impugnada al establecer que el titular de la licencia o permiso cancelado por haber cometido las conductas en él descritas queda impedido para conducir automotores en el territorio del Distrito Federal con licencia o permiso expedido en otra entidad federativa o país y si fuere sorprendido infringiendo el párrafo impugnado, se le impondrá una sanción de ciento

ochenta días de salario mínimo, con lo que se demuestra que se establece una multa fija para el caso y, en consecuencia, se vulnera el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en contra del proyecto, precisando la posición que había sostenido anteriormente, con la finalidad de que los dos nuevos señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno, se encontraran en posibilidad de conocer sus argumentos. Agregó que la señora Ministra ponente Luna Ramos se ha apartado del criterio en materia de infracciones contenidas en el Reglamento de Tránsito, en tanto que él se ha separado de manera general del criterio por ser absoluto, recordando que ha señalado diversos argumentos por los que el legislador tiene derecho a configurar multas fijas en los casos en que es material o jurídicamente imposible que se den los supuestos establecidos por el Pleno.

Recordó que el criterio sostenido por el Tribunal Pleno consiste en que cualquier multa fija debe ser inconstitucional, toda vez que no permite a la autoridad considerar una serie

de factores entre un mínimo y un máximo, para lo que citó la tesis transcrita a fojas veintitrés y veinticuatro del proyecto.

Además, mencionó que la ruta que se ha seguido ha consistido en sostener que en el ámbito administrativo sancionador rigen los principios de derecho penal, consideraciones que se han acogido respecto al tema de multas fijas. Estimó que se trata de un criterio absolutamente válido en lo general que puede aplicarse a todos los casos en que la autoridad tiene la posibilidad jurídica y material de evaluar y realizar juicios tomando en cuenta dichos factores; en tanto que existen otros casos en los que no es posible, pues debe considerarse la gravedad de la falta, las circunstancias generales de los sujetos y la condición de que no deben existir distinciones.

En el caso concreto precisó que en el proyecto no se establece con precisión que la multa respectiva se impone cuando al titular de la licencia se le ha sancionado con la cancelación de la misma por causas graves; además señaló que de lo previsto en el párrafo último del artículo 64 impugnado se advierte que será un agente policiaco el que sorprenda al conductor que conduzca un vehículo con base en un permiso o licencia expedida en otro Estado y al cual ya se le había cancelado la licencia o permiso en el Distrito Federal, siendo prácticamente imposible que dicho servidor público cuente con los elementos para atender a la capacidad económica o a la reincidencia en la comisión de la

conducta correspondiente, aunado a que el infractor podrá hacer valer sus defensas mediante los recursos procedentes.

Agregó que la ley de mérito se refiere al transporte público de todo tipo, por lo que existe una protección general que brinda la ley, y los que se dedican a esas actividades deben conocer plenamente el marco jurídico aplicable, por lo que estimó que el precepto impugnado no es inconstitucional, máxime que se trata de la sanción aplicable a una de las faltas más graves conforme a la gradación prevista en el ordenamiento impugnado.

Finalmente reiteró que conforme a la opinión que ha sostenido, en estos casos no debía aplicarse el criterio con la rigidez que se ha venido haciendo, toda vez que estimó que ni jurídica ni materialmente es posible que quien debe aplicar la multa puede considerar los factores que le dan base al criterio sostenido por este Alto Tribunal.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló coincidir con la postura del señor Ministro Franco González Salas, ya que resulta prácticamente imposible fijar parámetros objetivos verificables respecto de este tipo de infracciones, en las multas que corresponde imponer a los policías, además de que no podría hacerse una valoración de la mayor o menor trascendencia económica del asunto, pues no existe un referente de esa naturaleza en la infracción cometida ya que

ni el valor del automóvil ni la capacidad económica del infractor son determinantes ni aun relacionados con la objetiva conducta ilícita que se sanciona, lo que acontece en la infracción de otras disposiciones administrativas, como por ejemplo las fiscales en las que el monto del asunto y la capacidad económica del infractor tengan un mínimo o un máximo.

Estimó que en el caso de las infracciones administrativas como las de policía, no solo no son medibles sino que ni siquiera constituyen la capacidad económica o la importancia del asunto como determinantes de la infracción, porque no inciden en la generación de la conducta del infractor, debiendo tenerse presente que la numerosa jurisprudencia sobre multas excesivas en la que se ha considerado que las multas fijas tiene esta característica, por su propia naturaleza, no está prevista en la norma sino en la interpretación que ha realizado esta Suprema Corte y que tiene vigencia actual. Consideró que no pueden ser aplicables a la infracción de ciertas normas administrativas de policía, referidas al tránsito de vehículos, como en la especie, por lo que no es condicionante de la validez de la norma la existencia de un mínimo y un máximo, puesto que no se puede graduar una conducta de esa naturaleza que no es, en sí misma, graduable, pues atiende a que su sola realización causa un riesgo que la propia norma trata de evitar, como el caso de conducir sin licencia.

Agregó que la sanción pretende evitar que los que incurran en la conducta ilícita no puedan conducir un vehículo estableciendo un impedimento personal en beneficio de la sociedad atendiendo a la causa que generó la cancelación de la licencia, por lo que no tiene máximo ni mínimo.

Mencionó que no se debe tildar de inconstitucional una multa sin tomar en cuenta la conducta sancionada que la origine y sin considerar, de manera diferenciada, la posibilidad razonable y jurídica de que el legislador le otorgue un mínimo y un máximo, de tal manera que la falta de graduación lleve a considerarla como una multa excesiva.

Señaló que es indudable que existen diversas conductas que, por su naturaleza y forma de ejecutarse, se valoran de distinta manera, pues en algunos casos pueden ponderarse entre un mínimo y un máximo, en tanto que otras, por sí mismas, no pueden ser así valoradas, como lo reconoció el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 135/2007, en la que se analizó una multa por exceso de velocidad que sí era graduable.

Por ende, si la multa se constituye como una infracción a una conducta medible en su gravedad y mejor aún, en un daño económico, resulta indiscutible que debe ser graduada conforme a esa gravedad y, en su caso, a un daño económico medible, por lo que se manifestó en contra del

proyecto solicitando al Pleno una nueva ponderación sobre nuevos argumentos que otorguen seguridad a los gobernantes y gobernados mediante el reconocimiento de circunstancias individuales, reales y concretas que deben analizarse conforme a su propia naturaleza, para evitar que se considere un tratamiento igual a circunstancias jurídicas desiguales para encuadrar toda multa dentro de un parámetro que puede ser válido para unas y no para otras.

Señaló que en el caso concreto de los infractores existe dificultad para individualizar cada evento, además de que resulta irrelevante su capacidad económica en relación con la conducta sancionada, pues el parámetro de referencia en el caso de los conductores es el hecho mismo de conducir un vehículo independientemente del valor del mismo o del ingreso del infractor.

Estimó que debe atenderse a lo previsto en el artículo 22 constitucional en cuanto a la naturaleza no graduable de la conducta sancionada, para no ser excesiva, debe ser razonable y conforme a la infracción cometida, así como congruente con el peligro que ésta genera, aunado a que no debe ignorarse que el efecto del amparo colocaría al quejoso en una situación de infracción sin sanción, por lo que seguirá siendo infractor pero impune.

Agregó que este Alto Tribunal debe velar por la protección más amplia de los derechos fundamentales,

ponderando el equilibrio de esa protección con los que resulten en beneficio de la colectividad, de tal manera que debe permitirse a la autoridad proteger los intereses de la sociedad en general.

Finalmente consideró que las multas podrían estar previstas en un sistema diferente de imposición de sanciones en el que la policía de tránsito se limitara a citar al probable infractor ante un órgano, que después de una audiencia previa, pudiera imponer la sanción graduándola, lo que es una cuestión de la legislación que no corresponde a este Tribunal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró interesantes las observaciones realizadas por los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales, señalando que sin alejarse del criterio vigente se puede concluir que la norma impugnada es válida. Recordó que el caso de la norma controvertida del Estado de San Luis Potosí, citado en el proyecto, es similar a éste, en la inteligencia de que en el precedente referido se sostuvo que si el sistema que lleva esa infracción tiene otras previsiones de sanción de acuerdo con la gravedad, se cumple con mínimos y máximos de aplicación de la sanción administrativa.

A continuación analizó cada uno de los supuestos que prevé el artículo 64 de la ley impugnada para cancelar de forma definitiva las licencias o permisos para conducir.

Señaló que en dicha norma se establece una graduación de las sanciones administrativas, tomando en cuenta incluso lo previsto en el artículo 124 bis de la propia ley en el caso de la conducción en estado de ebriedad de vehículos. Consideró que no existe intermediación entre mínimo y máximo, toda vez que existen mínimos respecto de sanciones no necesariamente dinerarias.

Además señaló que es posible flexibilizar la jurisprudencia en comento sin repudiarla estimando que la norma impugnada se inserta en un sistema con graduaciones.

El señor Ministro Silva Meza señaló compartir las participaciones previas, considerando que es un caso de excepción a las multas fijas, pues se ubica en los principios de excepción que se tomaron en cuenta al analizar el asunto del Estado de San Luis Potosí, debiendo considerarse que la regulación prevista en el artículo 64 impugnado da lugar a un sistema de graduación, al tenor del cual, la porción normativa no resulta inconstitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que se está en presencia de una multa fija, siendo necesario analizar las

condiciones de aplicación de las multas fijas. Destacó que en el precedente citado se sostuvo que las multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto a que, al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares, lo que llevó a sostener la inconstitucionalidad de las multas fijas, por lo que pueden existir casos en los que éstas son válidas, lo que sucede cuando los supuestos de hecho que se sancionan impiden analizar situaciones fácticas que dificulten o imposibiliten las condiciones de aplicación.

Por ende, consideró que se debe mantener la tesis general y, en segundo lugar, señalar que cuando la conducta que se va a sancionar no puede ser apreciada en sus diversas condiciones fácticas, al ser imposible la individualización pormenorizada, la norma no será inconstitucional.

En el caso de la norma impugnada en este asunto estimó que lo único que se discute es si el monto fijo previsto en ella se refiere a una conducta que permita analizar diversas situaciones fácticas a la consistente en ser sorprendido conduciendo un automóvil, a pesar de haber sido cancelada su licencia o permiso al conductor, donde será irrelevante la situación económica o diversos factores que hacen imposible realizar la graduación respectiva.

Estimó que se podría incluir un test en el sentido de que no la primera vez se impondrá una sanción y, en la norma controvertida, se trata de una persona que ya fue sancionada, por lo que si se realizan las adecuaciones propuestas y se mantiene el criterio general, votará a favor del proyecto.

El señor Ministro Silva Meza reconoció que se trata de una multa fija debiendo señalarse cuáles son los motivos por los que no es inconstitucional, en esencia, porque la conducta implica un comportamiento en el que ya se valoran las circunstancias de hecho.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó compartir la postura del señor Ministro Franco González Salas, así como el planteamiento del señor Ministro Aguilar Morales, considerando que no es adecuado sostener que todas las multas fijas son inconstitucionales, estimándolas excesivas por no tomar en cuenta las circunstancias particulares en que se dio una infracción. Consideró que como regla general ello resulta correcto, sin embargo, en algunos casos, el legislador puede realizar la graduación de sanciones sin que ello sea inconstitucional, por lo que en cada caso se tiene que analizar la naturaleza de la conducta con el objeto de no exigir una especificidad excesiva al legislador.

Sostuvo que en el caso concreto una persona a la que ya se le haya cancelado su licencia en el Distrito Federal obtiene una diversa en otro Estado por lo que se le impone una sanción y consideró que la conducta es bastante grave como para no admitir otro tipo de atemperamientos, y estimó que debía respetarse la decisión del Poder Legislativo, por la gravedad de la conducta y el riesgo que ésta implica para la sociedad, considerando que esta multa fija no es inconstitucional, porque éstas no son excesivas como regla general y aunado a que el supuesto normativo impugnado revela con claridad la gravedad de la conducta, siendo innecesario analizar aspectos particulares del infractor, además a que la naturaleza de la materia exige la sanción correspondiente.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reconoció la riqueza de las participaciones realizadas por los señores Ministros, estimando necesario mantener el criterio general en el sentido de que las multas fijas son inconstitucionales salvo en casos excepcionales. Consideró que en el caso concreto, como se corrobora con la exposición de motivos, a la cual dio lectura, el legislador ya realizó la individualización de la sanción valorando la gravedad de las conductas infractoras respectivas, por lo que se manifestó a favor de reconocer la validez de la norma impugnada.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que comparte el criterio general sin que deba entenderse que sea absoluto siendo necesario en cada caso realizar un análisis del sistema normativo impugnado y sin menoscabo de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda evaluar si el monto de la multa es excesivo, respecto de lo cual existen precedentes de este Alto Tribunal, con lo que se podrá dar equilibrio al respectivo análisis de constitucionalidad.

El señor Ministro Gudiño Pelayo señaló que el hecho sancionado no impide una gradualidad en cuanto a su trascendencia, gravedad e importancia, precisando que la Constitución General exige en su artículo 21 que las sanciones se gradúen atendiendo a las situaciones personales del sujeto infractor, por lo que aun cuando en el caso concreto fuere la misma gravedad de la conducta realizada por diversos sujetos, se deben tomar en cuenta sus circunstancias personales, lo que lo llevó a sumarse al sentido del proyecto con las adiciones que ha precisado.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó necesario suprimir el concepto absoluto de que la multa fija por serlo ya es inconstitucional, con lo que sólo en casos excepcionales no lo será. Por ello, señaló que tiene una diferencia de grado.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia expresó que es necesario determinar qué se entiende por multa excesiva, recordando que en algunos asuntos se planteó que una multa era excesiva porque afectaba la mitad del patrimonio del quejoso, lo que dio lugar a que se concediera el amparo, dando lugar a un criterio riesgoso pues tendría que atenderse a la situación en que se ubica cada gobernado. Asimismo, recordó que en la Octava Época se sostuvo que lo excesivo de la multa no se puede encontrar en la cantidad que determina como sanción, en la inteligencia de que en diversas materias existen multas de cuantía muy elevadas, lo que ha dado lugar a que una Secretaría de Estado solicitara partida presupuestal para cubrir las sanciones.

Por ello, en la referida Época del Semanario Judicial de la Federación se estimó como excesiva la multa que no es proporcional por impedir atender a la situación del infractor, lo que se logra cuando la norma prevé un mínimo y un máximo que permite individualizar la sanción atendiendo a las situaciones específicas en que se ubica, precisando que no es la misma situación cuando una persona conduce un vehículo por necesidades laborales a otros supuestos, por lo que es necesario atender a diversas circunstancias como son la edad, el grado de preparación, el modo de vida y las circunstancias particulares que se presentan en cada caso concreto.

Por ende, una multa de un peso es excesiva si se fija igual para todos los infractores al no permitir individualizar la sanción. Señaló que el criterio de la Octava Época implica atender a la proporcionalidad de la norma por lo que de abandonarse esta tesis tendrá que analizarse en cada caso la racionalidad de la sanción impuesta, estimando conveniente reflexionar sobre si se requiere un sistema que afecte la funcionalidad de la Constitución.

Señaló que en el caso de que se analice la validez del monto de la multa no habrá un parámetro objetivo para determinar cuál es el monto racional, lo que afectaría la función legislativa, estimando que ello no es acorde a la naturaleza de un tribunal constitucional, siendo conveniente continuar con el criterio unívoco que da certeza y no genera situaciones imposibles para el legislador.

Recordó que en el caso de la multa fiscal del 70% una vez declarada inconstitucional se determinó como monto mínimo ese porcentaje y como máximo el 100% de las contribuciones omitidas.

En el caso concreto, el legislador pudo haber fijado como monto mínimo el monto fijo previsto en la norma, máxime que, conforme a la jurisprudencia, al fijar el monto mínimo, la validez de la multa no está condicionada a que el acto de aplicación esté motivado.

Por tanto, manifestó su preocupación de que se abandone un criterio claro y orientador que lleva a la misma conclusión. Señaló compartir el sentir de los señores Ministros precisando que para su convicción personal se trata de un criterio constitucional conveniente, sin que se limite la potestad normativa para sancionar en los términos que lo determine el legislador, pudiendo aumentar éste los umbrales mínimos que, siendo fijos, serían inconstitucionales, aunado a que se permite a las autoridades con menor pericia imponer las multas respectivas por el monto mínimo, por lo cual indicó que se trata de un criterio sólido y funcional que seguirá apoyando.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que el trabajador del volante que asume el riesgo de ingresar al Distrito Federal después de que se le canceló su licencia no puede tener atenuante alguna. Estimó que la multa excesiva no lo puede ser en función del sujeto sino de la naturaleza de la infracción dada la complicación de que la autoridad administrativa atienda a la capacidad económica de cada persona.

Precisó que no se trata de abandonar el criterio general sino establecer una excepción, señalando que el artículo 21 constitucional tiene aplicación directa por lo que los agentes de tránsito o la autoridad competente deberán sujetarse a lo previsto en ese numeral.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que el artículo 21 constitucional se refiere a reglamentos administrativos y no a las leyes, sin que ello impida reconocer la relevancia del referente de dicho numeral.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó el alcance del criterio general vigente, estimando que en el caso concreto, manteniendo la regla general de que las leyes que establecen multas fijas son inconstitucionales y sin afectar dicho criterio, la pregunta que se debe hacer consiste en determinar qué sucede cuando es imposible o irrelevante la identificación de parámetros. Indicó que la norma impugnada contiene dos partes, y en una de ellas se indica que la persona sancionada con la cancelación de licencia o permiso que adicionalmente conduzca en el Distrito Federal con licencia o permiso de otra entidad federativa deberá ser sancionada con ciento ochenta días de multa, por lo que es necesario determinar si existen condiciones lo suficientemente importantes para considerar que no se trata de una multa excesiva, estimando que los parámetros objetivos no permitirían la individualización, a diferencia de los parámetros subjetivos, por lo que en la especie no se está en posibilidad de aplicar los parámetros de mínimos y máximos.

En el caso de San Luis Potosí se tomó en cuenta la velocidad del automóvil, la hora en que se cometió la infracción, el número de infracciones cometidas, el grado de

ebriedad en que se encontraba el conductor, entre otros. En tanto que en el supuesto de hecho impugnado ya se le indicó al gobernado que no puede manejar en el Distrito Federal y obtuvo una licencia en un diverso Estado, por lo que ante esa conducta se tendría que acudir a situaciones subjetivas que no son relevantes. Estimó compartir la preocupación el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, por lo que debe considerarse que en principio la multa fija es excesiva salvo en los supuestos en que sea imposible la identificación de parámetros de hecho que pudieran ser graduados o sean irrelevantes por la forma de comisión de la conducta.

Estimó inconveniente entrar al análisis de las situaciones subjetivas al no ser relevantes para la calificación de la gravedad de la conducta, considerando que debe prevalecer la jurisprudencia de la Octava Época y salvo en los casos donde sean irrelevantes la condiciones fácticas de la comisión, por ende, no sería aplicable.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que no comparte un criterio absoluto sobre la invalidez de las multas fijas, ya que en el caso de las multas de tránsito se presentan situaciones particulares.

Estimó correcto que la multa debe regularse en forma tal que permita la individualización de las sanciones pecuniarias, pero en el caso de las citadas multas, al ser impuestas por los policías, únicamente se verifica que se dio

la conducta respectiva y si bien la existencia de un mínimo y de un máximo es lo que permite atender al artículo 22 constitucional, lo cierto es que, en el caso de esos servidores públicos, no se les debe exigir que ellos realicen la individualización correspondiente, pues con ello se genera mayor corrupción ya que éstos podrían atender a situaciones que no corresponden a la realidad. Por ende, en función de quien impone la sanción y de la naturaleza de la conducta, consideró que se justifica una multa como la impugnada, a diferencia de lo que sucede en un procedimiento donde se da garantía de audiencia y la autoridad valorará la situación del infractor con base en las pruebas que obren en el expediente, lo que permitirá tener los elementos para individualizar la sanción.

Por ende, consideró que la tesis general debe prevalecer y sólo reconocer que es un caso excepcional el de las multas de tránsito.

En el caso de la norma impugnada la infracción se comete y debe imponerse la sanción prevista legalmente, máxime que no existe un procedimiento en el que la autoridad administrativa pueda determinar la condición específica del infractor y, con ello, individualizar la sanción, sin que se le fijen parámetros para determinar cuál es la multa a imponer.

Señaló coincidir con el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia en cuanto no valorar si el monto, en sí mismo, es excesivo o no, ya que no se hizo valer ese planteamiento.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que no refutará al señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sino simplemente argumentará por qué no comparte algunos de los planteamientos que sostuvo. Reconoció que a su juicio la tesis general debe prevalecer debiendo reconocerse que existen excepciones. Agregó que aun cuando existan mínimos y máximos se generan problemas, recordando que se resolvió un asunto en el que se planteó que un mínimo era inconstitucional lo que se declaró infundado.

Señaló que las preocupaciones expresadas por los señores Ministros se han minimizado, precisando que la Constitución General sienta un marco para mejorar los criterios. Así, reconoció que lo previsto en el artículo 21 constitucional debe cumplirse. Además, cuando se sigue un procedimiento la autoridad tiene los elementos para realizar la evaluación que le permita fijar el monto de la sanción.

En cambio, en el caso concreto no se dan las condiciones materiales y jurídicas para que se establezca un marco jurídico que dé lugar a la ponderación de las situaciones que lo rodean, lo que podría llevar a injusticias mayores, por las condiciones objetivas en que se produce la conducta y porque la autoridad administrativa que está

obligada a sancionar no tiene posibilidad de dicha ponderación.

Señaló que la norma impugnada se refiere al caso en el que se conduce en el Distrito Federal con una licencia cancelada y con una diversa expedida en otro Estado, por lo que corresponde a los policías advertir dicha conducta e imponer la sanción, debiendo valorarse la dificultad de que éstos realicen la ponderación en comento, máxime que podrá impugnarse la determinación que se emita.

Agregó que en el caso concreto no se pueden aplicar todos los criterios para la materia penal a la materia administrativa. Propuso que se genere una argumentación en la que se reconozca la tesis general de la Octava Época así como el que no puede ser aplicada de manera tajante, por lo que los casos de excepción tendrán que ser resueltos conforme a las particularidades que se presenten, señalando que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reconoció la relevancia de lo indicado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, señaló que aun cuando reconoce la importancia de la jurisprudencia en comento, dada su aportación al principio de seguridad jurídica, en el caso concreto comparte las consideraciones del señor Ministro Franco González Salas.

Señaló que en el tema de multas fijas no se está en presencia de un conflicto entre la claridad funcional de la Constitución y la efectividad de las sanciones. En ese tenor, estimó que el reto de un Tribunal Constitucional consiste en lograr el equilibrio entre la efectividad de las funciones de las autoridades y la plena efectividad así como el desarrollo de los derechos fundamentales y el interés social, poniendo un énfasis en el desarrollo de esos derechos.

Estimó que si bien el criterio vigente es claro y sencillo no necesariamente es correcto por lo que es conveniente ponderar su vigencia o hasta qué grado debe modificarse. Señaló que analizar la razonabilidad de las normas respectivas no convertiría a este Tribunal en legislador, máxime que también debe analizarse la razonabilidad de multas que prevén fijos y máximos.

Precisó que el agente de policía sí tiene que fundamentar y motivar respecto de la aplicación de la multa impugnada, aun cuando realice una motivación de manera sencilla.

Manifestó que entonces sería necesario analizar si la remisión del vehículo respectivo al corralón también es una sanción fija.

Por tanto, indicó compartir como criterio general la tesis jurisprudencial a la que se ha hecho referencia, aun cuando

existen excepciones debiendo analizarse la naturaleza de la materia y de la ley respectiva, así como el caso concreto, por lo que se pronunció por la validez de la norma impugnada.

El señor Ministro Valls Hernández señaló compartir el criterio del proyecto ya que el artículo 64 impugnado impide valorar las circunstancias personales del infractor por lo que sí prevé una multa excesiva de las previstas en el artículo 22 constitucional.

El señor Ministro Silva Meza indicó la necesidad de aceptar que el criterio general sobre las multas fijas como excesivas no es absoluto, lo que permitirá admitir la constitucionalidad de la norma impugnada, debiendo analizarse ésta en el contexto normativo en que se inserta, ya que el párrafo controvertido se refiere a una conducta que deriva de otras faltas administrativas, es decir, deriva de una secuela de infracciones que ya han sido sancionadas atendiendo a los parámetros que permiten individualizar las sanciones respectivas, por ende, sólo cuando se llega al extremo derivado de la cancelación de la licencia, se impide al gobernado conducir en el Distrito Federal, con la expedida en otro Estado, ya que la sanción impugnada toma como antecedente la comisión de faltas realizadas previamente en cuya sanción se dio la individualización correspondiente, todo lo cual lleva a establecer una regla de excepción al criterio jurisprudencial en comento.

El señor Ministro Gudiño Pelayo precisó que de acuerdo con la Ley de Transporte y Vialidad, no es el policía el que impone la sanción, si no la Secretaría respectiva, previo desarrollo del procedimiento correspondiente. En cuanto a lo señalado en el artículo 21 constitucional estimó que se refiere a la materia reglamentada y no a la naturaleza de la norma en la que se regula, estimando que así lo interpretó el Pleno al declarar inconstitucionales las leyes procesales que permitían el arresto por un plazo mayor a 36 horas, por lo que señaló que seguiría a favor del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que en el artículo 8º del Reglamento Metropolitano de Tránsito se indica que las infracciones a lo previsto en dicho ordenamiento serán impuestas por los agentes que tengan conocimiento de su comisión y se harán constar en las boletas seriadas autorizadas por la Secretaría de Seguridad Pública, las que para su validez contendrán: fundamento jurídico, motivación en el sentido de dar una breve descripción del hecho o conducta infractora; nombre y domicilio del infractor, placas, número y tipo de licencia, entre otras.

Recordó que el artículo 44 del Reglamento de Tránsito Metropolitano prevé que la licencia de conducir se cancelará al acumular doce puntos de penalización, además de que en su último párrafo se refiere a las personas que se encuentren conduciendo, cuya licencia haya sido cancelada.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó que no se pretende interrumpir la tesis jurisprudencial en comento, sino únicamente establecer una excepción que no conlleva su abandono.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en el caso concreto son los agentes policiacos a los que corresponde imponer la sanción respectiva, lo que se corrobora con lo previsto en el artículo 39 del Reglamento de Tránsito Metropolitano al cual dio lectura para concluir que sí son dichos agentes los que imponen la sanción, agregando que refirió que los policías no deben motivar y fundamentar únicamente el monto de la sanción.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que considerar que no toda multa fija es inconstitucional lleva a determinar cómo se analizará la constitucionalidad de las normas respectivas, máxime que el señor Ministro Aguilar Morales dio razones en contra de la tesis jurisprudencial vigente.

Agregó que resulta preocupante que para reconocer la validez de la multa se tome en cuenta la incapacidad de los servidores públicos que las imponen y el hecho de que la normativa tenga un diseño inconveniente para cumplir con los principios de motivación y fundamentación no debe ser

determinante para sostener la constitucionalidad de la norma.

Indicó que en diversos Municipios del país se opta por un sistema conforme al cual los propios inspectores están facultados para imponer multas.

Reiteró que resulta preocupante que se defienda la constitucionalidad de una ley por la naturaleza de los servidores públicos a los que corresponde imponer las multas, pues ello implicaría que la norma sería inválida si se aplicara por otras autoridades. Agregó que existen parámetros o referentes para graduar la sanción que son de directa apreciación en el momento en que se sorprende al infractor, estimando que deben valorarse las diferentes condiciones en que se da la infracción, siendo éstas apreciables por el agente de tránsito.

Consideró que no es el caso de apreciar hacia abajo del mínimo sino hacia montos superiores y señaló que no pierde nada el legislador del Distrito Federal, si como ya lo hizo en el Reglamento, establece un sistema de montos mínimos y máximos.

Sometida a votación la propuesta del proyecto, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez

Cordero de García Villegas y Silva Meza, se determinó que es procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad y reconocer la validez del artículo 64, párrafo último, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta de septiembre de dos mil ocho; los señores Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron a favor del proyecto. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Aguilar Morales razonaron el sentido de sus votos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que no existía necesidad de returnar el asunto, toda vez que no se encuentra rechazado; en tanto que el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que debían definirse las razones de la excepción, por lo que propuso analizarlas en el proyecto, toda vez que se rechazó dicha situación, para estar en posibilidad de discutir las.

El señor Ministro Franco González Salas propuso que se acotara perfectamente la posición de cada uno de los señores Ministros al respecto y el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso que se determinara si se supliría o no la queja, toda vez que es algo que deberá tomar el cuenta el señor Ministro al que, en su caso, se retorne el expediente.

Sesión Pública Núm. 25

Jueves 25 de febrero de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, compartiendo la postura de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas, propuso que se analizara el asunto en una sesión posterior.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró que en el caso concreto no existe necesidad de suplir la deficiencia de la queja.

A propuesta del señor Ministro Aguilar Morales, dada la disposición de la señora Ministra Luna Ramos, el Tribunal Pleno le encomendó la realización del engrose respectivo, acogiendo las observaciones señaladas por los señores Ministros, el cual se analizará en una sesión privada.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza manifestaron su conformidad con declarar resuelta la acción de inconstitucionalidad en los términos antes precisados y que el engrose correspondiente se liste para su aprobación en una sesión privada.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos indicados, concluyó la sesión a las trece horas con veinte minutos y convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública que tendrá verificativo

Sesión Pública Núm. 25

Jueves 25 de febrero de 2010

el lunes primero de marzo del año en curso a las diez horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.