

## PODER JUDICIAL

---

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

---

**VOTO de minoría que formulan los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza, en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila.**

---

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

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNANDEZ Y JUAN N. SILVA MEZA, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

En la acción de inconstitucionalidad, se hizo valer que el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007, es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XIX, numeral 5o., inciso a), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se establece un impuesto al consumo de energía eléctrica, materia reservada a la competencia exclusiva de la Federación; así como que el artículo 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la citada ley, era violatorio de los artículos 16 y 22 de la Constitución, al establecer multas fijas.

En la sentencia, en primer término, se declaró la invalidez del artículo 13, párrafo final, en la porción normativa que dice: “...y el 2% sobre el consumo comercial.”; en segundo lugar, se reconoció la validez del artículo 13, en el resto de su texto; y, por último, se declaró la invalidez del diverso artículo 39, en las fracciones impugnadas; sin embargo, es el reconocimiento de validez del artículo 13 lo que motiva el presente voto minoritario, ya que, quienes lo suscribimos, disentimos del criterio mayoritario, con base en los siguientes razonamientos:

El reconocimiento de validez del artículo 13 impugnado, con excepción de la porción normativa referida, se apoya, en síntesis, en las consideraciones siguientes:

1. Que el artículo impugnado establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público, entendiéndose por tal servicio el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. Dispone además, que la tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, cuyo importe será cobrado en cada recibo expedido por ésta; y que los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la tarifa resultantes mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal. Por último, en dicho numeral se prevé que el servicio de alumbrado público, se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica y de 2% sobre el consumo comercial.

2. Que por tanto, el artículo prevé los elementos integrantes del tributo analizado, de la siguiente manera:

Sujetos: los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos en el área territorial municipal, estén o no registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Objeto: la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Base: el costo global del servicio de alumbrado público.

Tarifa (importe): el resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio de alumbrado público), entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Epoca de pago: el monto a pagar será cobrado en cada recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, para el caso de los usuarios registrados y, en el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante dicha Comisión, pagarán la cantidad resultantes mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, dentro de los diez primeros días siguientes al mes en que se cause el pago.

3. Que de una interpretación conforme al texto constitucional, se infiere que el artículo 13 impugnado, regula uno de los denominados “derechos por servicios”, toda vez que establece una contribución cuya actualización deriva de la prestación de un servicio por parte del municipio, puesto que, de la redacción del propio artículo, se advierte que establece la obligación de pagar un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio, entendiéndose por dicho servicio el que el municipio presta a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

4. Por consiguiente, al estar fijada la base imponible para calcular dicha contribución conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el municipio, sí se trata de un derecho y no de un impuesto.

5. El precepto impugnado regula un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el municipio, cuya cuantificación deberá efectuarse conforme a la porción normativa que señala: *“La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad...”*, lo que significa, de acuerdo con una interpretación acorde al texto constitucional, que debe dividirse el costo global generado por la prestación del servicio aludido, entre el número de usuarios registrados ante la referida Comisión, cuyo importe será cobrado en cada recibo expedido por ésta y, para el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la cantidad resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

6. Que de esta manera, se tiene que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se conserva con el contenido del artículo impugnado, porque al regular que *“La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad...”*, se establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el costo global originado por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo del municipio, por lo que en el caso, la base del tributo se encuentra relacionada con un hecho imponible que sí responde a una actividad del ente público, que es precisamente la prestación del servicio señalado.

7. En consecuencia, al tratarse de un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que realiza el municipio, extremo que fija la competencia a favor de la legislatura local para regular esa figura recaudatoria; por lo que, no se vulnera el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), Constitucional y, por ende, tampoco se viola la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional, pues el Congreso estatal actuó dentro de los límites relativos a su competencia residual (artículo 124 constitucional), sin invadir la competencia de la Federación en materia de contribuciones especiales sobre energía eléctrica y, por el contrario, estableció un derecho a favor del municipio por la prestación del servicio de alumbrado público que tiene a su cargo de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal.

8. Tampoco se violan los principios de proporcionalidad y equidad consagrados en el artículo 31, fracción IV, Constitucional, porque, aun cuando pareciera que con la mecánica de cálculo descrita en el segundo párrafo del precepto, quedaría totalmente cubierto el costo global generado por la prestación del servicio de alumbrado público, dividido entre los usuarios registrados, debe tenerse en cuenta que todos los habitantes del municipio se benefician del servicio de alumbrado público, cuenten o no con una toma de corriente de energía eléctrica registrada a nivel individual, por tanto, esa particularidad justifica suficientemente la inclusión de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión, en la obligación de pago de la tarifa correspondiente. Además, debe tenerse en cuenta que, conforme al último párrafo del artículo 13, se establece un tope para cuantificar el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, del cual resulta que si la tarifa resultante para cada uno de los usuarios inscritos en el padrón de la Comisión Federal de Electricidad podría disminuir en razón de su bajo consumo individual de energía eléctrica, lo que incidirá en que el Municipio no recuperará la totalidad del costo global generado por la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, el faltante en la percepción de ingresos del municipio para cubrir el costo global generado por la prestación de dicho servicio, se recupera con los pagos recibidos por parte de aquellos propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión, igualmente beneficiados por el servicio prestado.

9. El tope máximo señalado en el párrafo final del artículo 13, basado en el consumo de energía eléctrica, de ninguna manera convierte al derecho mencionado en un impuesto que corresponda a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, ya que sólo se utiliza para llevar a cabo una comparación entre el monto resultante de calcular la tarifa a pagar conforme al párrafo segundo de dicho precepto y el tope máximo aludido para efectos de precisar la cantidad que habrá de ser pagada con motivo del servicio de alumbrado público prestado por el municipio. Esto es, el tope máximo significa sólo una reducción en el monto definitivo que por derechos por la recepción del servicio de alumbrado público deberán pagar los usuarios registrados y que tengan un menor consumo de energía eléctrica a nivel individual, lo cual no implica que la contribución en comento constituya un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, porque, al realizar un menor consumo de la misma, si el monto del derecho previamente calculado resulta ser excedente al tope máximo permitido por el precepto, aquél se verá disminuido hasta un monto igual al máximo correspondiente

y, en caso de realizarse un mayor consumo de fluido eléctrico, si el monto del derecho viene a ser inferior al que resulte de aplicar los porcentajes respectivos, sólo deberá pagarse aquél, por lo que en cualquier de estos supuestos el pago corresponderá al monto que resulte ser menor. En conclusión, de acuerdo con la posición mayoritaria, el referido tope máximo sólo sirve de parámetro de reducción del monto definitivo a pagar por el servicio de alumbrado público a cargo de los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

Los ministros que integramos esta minoría, contrariamente a lo sostenido en la sentencia, consideramos que sí es fundado el concepto de invalidez planteado por el Procurador General de la República.

El artículo 13 impugnado, señala:

***ARTICULO 13.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.***

***La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El importe se cobrará en cada recibo que la CFE expida.***

***Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.***

***En este servicio se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial.***

De la lectura del numeral combatido, se advierte que, en primer lugar, que si bien se precisan los sujetos y el objeto del tributo, no existe claridad o seguridad sobre la base que dará lugar a calcular el monto de la tarifa, ya que si bien es cierto que se dice que la tarifa será por la "prestación del servicio" de alumbrado público, entre el número de usuarios, conforme la redacción del precepto, no se conoce en forma cierta cuál será la "prestación del servicio", es decir, el artículo impugnado no establece claramente si se está hablando del costo total del servicio, y éste dividido entre el número de usuarios, da como resultado la tarifa.

Aún más, de ser el caso que se trate del costo total del servicio, contrariamente a lo sostenido por la posición mayoritaria, de cualquier manera no existe una base imponible cierta, puesto que, dada la ambigüedad de la norma, se desconocerá por el contribuyente, cuál es la cantidad a cubrir, sino que será hasta que se le haga llegar el recibo correspondiente por la Comisión Federal de Electricidad, cuando tendrá certeza de cuál es el monto que deberá pagar, siendo que, en este caso, el concepto del derecho es por el servicio de alumbrado público, mas no por su consumo, hipótesis en la que si cabría suponer que cada pago depende de la variable que pudiera existir en el consumo del sujeto, mas, se insiste, en este caso, se trata del pago por un servicio que tiene la naturaleza de universal, ya que, no sólo quien resida en determinada calle o avenida, o donde se ubique su lugar de trabajo será quien utilice dicho servicio, sino todo aquél que transite por ese lugar, o un parque o cualquier vía de uso público, así pues, es indudable que al referirse el artículo combatido únicamente a la "prestación del servicio", es evidente que no se está ante una base imponible cierta y menos aún, que entonces, exista seguridad jurídica respecto de la tarifa a cubrir.

Por tanto, existirán tantas tarifas como usuarios existan, cuando el servicio prestado es el mismo para todos, lo que violenta también los principios de proporcionalidad y equidad en materia tributaria.

Lo anterior, de conformidad con el criterio jurisprudencial sostenido por el Tribunal Pleno, que a la letra señala:

***DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por***

***derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.***

(Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, publicada en la página 41, Tomo VII, enero de 1998, Pleno, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta)

Conforme a lo expuesto, consideramos que, al disponer el artículo impugnado que el derecho por servicio de alumbrado público se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial, sí se desnaturaliza el concepto de “derecho por servicios”, y no se trata de un mero parámetro o mecanismo de reducción del monto definitivo a pagar, como se afirma en la sentencia.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo impugnado, al fijar la tarifa que, como máximo podrá cobrarse, es indudable que no se está frente a un derecho por servicios, toda vez que, como hemos señalado, tratándose de éstos, la Suprema Corte ha sostenido que los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, Constitucional, se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, por lo que, para que éstos se cumplan o respeten debe existir correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota, debiendo otorgarse el mismo trato a quienes reciben igual servicio o servicios análogos.

Luego, si el servicio de alumbrado público es “*uti universi*”, esto es, que sus usuarios no corresponden a personas determinadas, sino todas aquellas personas que transiten por las vías o lugares de uso común iluminados durante la noche, es evidente que debe cobrarse por igual a todos los que lo utilizan, esto es, debe aplicarse la misma tarifa a los usuarios, a partir del costo total que este servicio tenga, ya que sería inadmisibles que se cobraran tarifas o montos distintos por un mismo servicio, salvo casos excepcionales, como ocurre, tratándose del servicio de agua potable, respecto del cual esta Suprema Corte ha señalado que debe atenderse al objeto real del servicio prestado por la administración pública, considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad, lo que justifica la aplicación de cuotas diferentes y tarifas progresivas; sin embargo, en el caso de alumbrado público, que, se reitera, es de uso universal, se benefician del mismo todos aquellos que, por las circunstancias que concurren, transitan por calles, jardines, vías de uso común, etcétera.

Por consiguiente, en el caso del servicio de alumbrado público, debe regir el criterio general acerca de que las cuotas correspondientes por concepto de derechos, deben tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, así como que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

En estas condiciones, al prever la norma general impugnada como tope máximo el 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica y el 2% sobre el consumo comercial, es evidente que rompe con los principios que deben regir a los derechos, dado que, con tales topes, se rompe el equilibrio entre la cuota y el servicio prestado, y el trato igual a quienes reciban el mismo servicio, en virtud de que, tales topes, por un lado, distinguen, sin dar justificación alguna, entre consumo de energía doméstica y el comercial, lo cual nada tiene que ver con el servicio de alumbrado público y, además, necesariamente llevan a individualizar la tarifa, lo que lleva al cobro de montos desiguales a quienes reciben los mismos servicios o análogos.

Por consiguiente, contrariamente a lo que se concluye en la sentencia, estimamos que el artículo impugnado sí resulta inconstitucional, ya que se vulneran los principios de legalidad tributaria, al no establecer en forma cierta todos los elementos de la contribución, concretamente, la base y la tarifa; y, además, también se rompe con los principios de proporcionalidad y equidad que rigen los derechos, por lo que debió declararse su invalidez.

El Ministro **Sergio A. Valls Hernández.**- Rúbrica.- El Ministro **Juan Silva Meza.**- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto de minoría que formulan los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza, en la acción de inconstitucionalidad 15/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de septiembre de dos mil siete.- Rúbrica.

**VOTO concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 32/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán.**

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

En el caso a estudio, la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno sostuvieron que las disposiciones legales impugnadas, al prever multas o sanciones de montos específicos, es decir, multas fijas, vulneran el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque imposibilitan a la autoridad sancionadora para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor.

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

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

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

***"ARTICULO 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas ó transcendentales."***

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

***"ARTICULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos<sup>1</sup> de multa..."***

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

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

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

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

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

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

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

**“EL C. Rivera Cabrera...**

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

**El C. Múgica...**

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

...

**El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo,**

*pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.*

...

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

...

*El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa..."*

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

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

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos parámetros no debe considerarse invariablemente constitucional, ya que puede suceder que el monto mínimo o inferior sea en sí mismo excesivo para cualquier individuo, por tanto, para medir lo excesivo o no de la multa debe ponderarse, razonablemente, su naturaleza, los fines que persigue, su correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en las que se impone para arribar a una conclusión coherente en relación con el monto de la multa<sup>2</sup>, buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

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

***El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquélla opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa iguale al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido; el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata.***

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

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

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente del señor Ministro José Fernando González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 32/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de septiembre de dos mil siete.- Rúbrica.

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

**VOTO concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 68/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila.**

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

En el caso a estudio, la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno sostuvieron que las disposiciones legales impugnadas, al prever multas o sanciones de montos específicos, es decir, multas fijas, vulneran el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque imposibilitan a la autoridad sancionadora para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor.

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

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

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

***"ARTICULO 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas ó transcendentales."***

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

***"ARTICULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos<sup>1</sup> de multa..."***

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

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

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

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

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

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

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

**“EL C. Rivera Cabrera...**

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

**El C. Múgica...**

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

...

**El C. Rivera Cabrera:** Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo,

*pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.*

...

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

...

*El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa..."*

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

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

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos parámetros no debe considerarse invariablemente constitucional, ya que puede suceder que el monto mínimo o inferior sea en sí mismo excesivo para cualquier individuo, por tanto, para medir lo excesivo o no de la multa debe ponderarse, razonablemente, su naturaleza, los fines que persigue, su correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en las que se impone para arribar a una conclusión coherente en relación con el monto de la multa<sup>2</sup>, buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

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

***El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquélla opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa iguale al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido; el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata.***

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

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

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente del señor Ministro José Fernando González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 68/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de septiembre de dos mil siete.- Rúbrica.

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