PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

VOTO concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2007, 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 50/2007, 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 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...”

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

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 permitirle 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 multa², buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

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

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de 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 50/2007 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.

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

VOTO concurrente que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 108/2007, promovida por el Procurador General de la República.

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 21, y 44, fracciones IX y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiocho de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 44, fracciones IX y XI, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 21** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“Artículo 21. El derecho de alumbrado público se causará y pagará aplicando al consumo de energía eléctrica de cada usuario los porcentajes que se señalan en la siguiente:

TARIFA

01 Doméstico 6.5%.

02 Comercial 6.5%.

03 Baja tensión 6.5 %.

08 Servicio general de alta tensión 2.0 %.

12. Servicios especiales voltaje de más de 66 Kw. 2.0 %.

En caso de que el Ayuntamiento haya contratado con la Comisión Federal de Electricidad la prestación del servicio de recaudación deberá informar este hecho al Congreso del Estado, a través de la cuenta pública”.

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 21 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Epoca que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Epoca, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Avalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Epoca, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Epoca, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Epoca, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos,

Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordo Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

...

b).- Alumbrado público.

...

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

...

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o. inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX.- Para establecer contribuciones:

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un "derecho por servicio" representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

"...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio..."

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

"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 reflejan 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."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

"DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, 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 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 que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Ferrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTICULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTICULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

"DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten

en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte**Tesis:****Página: 72****Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.**

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutivos y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083**Jurisprudencia****Materia(s): Constitucional, Administrativa****Novena Epoca****Instancia: Pleno****Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta****IV, Julio de 1996****Tesis: P./J. 41/96****Página: 17**

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL

TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales

que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiocho de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

La Ministra, **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- 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 concurrente que formula la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la acción de inconstitucionalidad 108/2007 promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.- Rúbrica.

VOTO concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 113/2007, 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 113/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

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

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

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

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

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

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

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

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

Este debate acerca de definir a la multa excesiva 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..."

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

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 multa², buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

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

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de 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 113/2007 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.

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

VOTO concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 117/2007, 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 117/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

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

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

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

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

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

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

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

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

Este debate acerca de definir a la multa excesiva 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...”

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

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 multa², buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

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

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de 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 117/2007 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.- Conste.- Rúbrica.

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

VOTO concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la Acción de Inconstitucionalidad 126/2007, promovida por el Procurador General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora.

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 126/007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

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

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

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

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

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

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

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

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

Este debate acerca de definir a la multa excesiva 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...”

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

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 multa², buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

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

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de 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 126/2007, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de septiembre de dos mil siete.- Rúbrica.

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

VOTOS particulares que formulan los Ministros Juan N. Silva Meza y Sergio A. Valls Hernández, en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores y del Presidente de la República.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2008 Y SUS ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008.

En el presente voto expongo las razones por las cuales no comparto la determinación mayoritaria respecto de la declaratoria de validez de los artículos 28, párrafo 1o. y 218, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Consideraciones sobre la inconstitucionalidad del artículo 218, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Contrariamente a lo sostenido en la sentencia mayoritaria, estimo que la Constitución no contempla que la participación de ciudadanos en las elecciones deba darse exclusivamente a través de los partidos políticos, así como que la restricción legal para vías distintas de participación es violatorio de diversos derechos fundamentales en materia política.

En efecto, de la lectura de los artículos 52, 53, 54, 56, 81 y 82 de la Constitución Federal se advierte, en primer lugar, que el órgano reformador de la Constitución Federal, fue expreso y claro, que en la elección de diputados y de senadores por el principio de representación proporcional, las únicas entidades facultadas para postular candidatos por este principio, mediante las listas regionales a que se refieren los preceptos conducentes, son los partidos políticos nacionales, porque sólo en los candidatos registrados de esa manera puede recaer la asignación de esas curules, de acuerdo con los resultados que en su conjunto, cada partido haya obtenido en las correspondientes circunscripciones plurinominales, conforme a las reglas y requisitos establecidos para tal efecto.

Por lo tanto, no existe mandato constitucional que obligue que los candidatos a las elecciones para los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, así como para el cargo de Presidente de la República, sólo puedan ser presentados por los partidos políticos.

Ahora bien, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal reconoce derecho fundamental del ciudadano mexicano a ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre y cuando reúna las calidades exigidas por la ley.

Entonces, resulta relevante precisar cuáles son las calidades que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votado para determinado cargo de elección popular.

El concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma.

Por tanto, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, y por ende no puede derivar de elementos o requisitos exteriores o ajenos.

De lo anterior se sigue que el derecho fundamental que corresponde a la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular, acorde a su naturaleza y a las formalidades perseguidas con él dentro del marco normativo en que se encuentra, se debe concluir el concepto "*calidades que establezca la ley*", se refiere en exclusivo a circunstancias inherentes a la persona misma de los ciudadanos que pretendan ocupar un cargo de elección popular, con lo que evidentemente excluye otro tipo de atributos o circunstancias que no sean esenciales intrínsecamente al sujeto en cuestión.

Por lo tanto, toda vez que de su contexto general deriva que cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal señala que los ciudadanos para acceder a un cargo, comisión o empleo deberán reunir las calidades que establezca la ley, se refiere a cuestiones que son inherentes a su persona, con lo que resulta incuestionable que la pertenencia a un partido político no puede considerarse como una calidad necesaria para ejercer un cargo de elección popular, dado que formar parte de un partido político no es un atributo intrínseco relativo a la persona, por lo que no puede entrar en la categoría de calidades requeridas por la Constitución.

Por otra parte, el régimen jurídico conferido a los partidos políticos en el artículo 41 constitucional, hace únicamente referencia a que los partidos políticos tienen como fin el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sin que esto pueda ser entendido como el establecimiento de una obligación restrictiva que impida la participación electoral del ciudadano para ser votado en caso de no pertenecer a un instituto político.

Por lo que, al no existir un mandato expreso constitucional que obligue a que el derecho a ser votado deba ser forzosa y necesariamente ejercido por conducto de un partido político, ni tampoco que prohíba las candidaturas independientes, se concluye que el derecho fundamental de ser votado, prevalece en toda su extensión. En estas condiciones, concluyo que el derecho a ser votado no se encuentra restringido, a nivel constitucional, por la necesidad de pertenencia o postulación por parte de un partido político.

La anterior argumentación encuentra soporte en el criterio fijado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 28/2006, en la que se dijo que al no estar limitado por el régimen jurídico de los partidos políticos previsto en el artículo 41 constitucional, el derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley, debe entenderse que su única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos de éste, como sería el de pertenecer a un partido político, para acceder a un cargo de elección popular, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática, que el poder público dimana del pueblo, y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, es decir, sin depender de cuestiones ajenas.

Una vez dicho lo anterior, considero que no existe libertad configurativa para que el legislador decida que los partidos políticos pueden monopolizar el acceso a la participación en las elecciones, toda vez que existen directrices contenidas en diversos instrumentos internacionales que permiten asegurar lo contrario y el condicionar el acceso del ciudadano a los procesos electorales a ser presentado por un partido político, viola la libertad de ser votado para cargos públicos y las libertades de expresión y asociación.

Una vez dicho lo anterior, conviene referir lo que sobre el tema prescriben los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como lo que han señalado los organismos internacionales en torno al tema de los candidatos al proceso electoral, a efecto de dotar de un mayor contenido al derecho fundamental de poder ser votado para cargos de elección pública.

En primer lugar, tenemos que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José) adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI) del dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, respectivamente, señalan que la ley puede reglamentar el ejercicio del derecho a ser votado exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal y toda limitación al mismo deberá ser razonable.

La observación general 25, emitida por la oficina del alto comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de doce de julio de mil novecientos noventa y seis, relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), determinó que el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura.

Finalmente, se tiene la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento denominado Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998, en el sentido de que se adopten las medidas necesarias para que la reglamentación al derecho de votar y ser votados contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral.

De lo anterior tenemos que el estándar internacional sostiene la necesidad de permitir y regular las candidaturas independientes o ciudadanas para un puesto de elección popular, como un medio importante para darle vigencia al derecho fundamental de todo ciudadano para ser votado, en condiciones de libertad, certeza y seguridad.

Valoro que la definición del régimen de acceso a los cargos de elección popular no es una cuestión que pueda quedar al arbitrio del legislador, sino que —en atención a diversos contenidos constitucionales— la concreción de una participación política real por parte de los individuos, pasa forzosamente por la posibilidad de participar en una elección sin tener que formar parte o ser presentado por un partido político.

En efecto, la norma impugnada, al permitir que únicamente sean los partidos políticos los legitimados para presentar candidatos a puestos de elección popular, resulta inconstitucional por violentar los derechos fundamentales de votar y ser votado, asociación y expresión.

Los artículos 6o., 7o., 8o., 9o. y 35, fracción III, constitucionales prevén los derechos de libertad de expresión, de imprenta, de petición y libre reunión y asociación política; de ahí que los mismos sean una condición *sine qua non* para garantizar la deliberación y participación de los ciudadanos en la vida política del país.

En adición a lo anterior, pienso que dichos derechos fundamentales garantizan el acceso de las minorías a los procesos políticos, puesto que permite que todo ciudadano tenga una voz y pueda ser escuchado por los demás.

Por lo tanto, cualquier restricción a estos derechos en su carácter de vehículos para la participación de todos los ciudadanos en el proceso político, se debe sujetar a un escrutinio constitucional reforzado.

Una vez dicho lo anterior, paso al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada.

No desconozco que existe un interés estatal justificado en promover la participación política de los ciudadanos exclusivamente a través de los partidos para evitar la fragmentación de la representación política.

En este sentido, entiendo la posibilidad de que se establezcan límites razonables que aseguren un mínimo de representatividad y apoyo popular a aquellos aspirantes a cualquier cargo de elección popular para poder participar en una elección.

Los partidos cumplen con una importante función de organización y ordenación de la representación ciudadana en el proceso electoral. Es decir, el Estado mexicano tiene un interés legítimo en no proveer incentivos artificiales para la creación de un proceso electoral en el que solamente se refleje una multitud fragmentada de intereses.

No podemos obviar que todo cuerpo electoral está formado por miles o millones de electores, o sea, que cada elector es potencialmente un candidato con idéntico derecho que los demás a ser elegido para posiciones públicas de carácter electivo.

Una vez sentado lo anterior, paso a analizar si la obligación de afiliarse o competir en las elecciones exclusivamente a través de un partido político permite adelantar el interés estatal de evitar una democracia disfuncional.

Estimo que los partidos son institutos necesarios para una democracia, pero debe también reconocerse, como ya se dijo, que no son los únicos vehículos que pueden hacer que los ciudadanos puedan postularse a cargos de elección popular.

Por lo tanto, la determinación estatal de crear y mantener un régimen de partidos políticos para la participación en elecciones es una mera cuestión de preferencia por un modelo electoral, pero no una condición necesaria para contar con una participación política ordenada.

En este sentido, y a efecto de mejorar los procedimientos de acceso para la participación política en un Estado democrático como el nuestro, aprecio que se deben eliminar todas aquellas restricciones excesivas e indebidas al derecho a la participación política, máxime que no existe algún impedimento constitucional para ello.

Por otra parte, considero que la obligatoriedad de afiliarse a un partido político resulta violatoria de la libre asociación, puesto que desconoce que dicho derecho también incluye la posibilidad de que los individuos no deban pertenecer a algún ente colectivo o corporación para el ejercicio de otros derechos.

Por lo tanto, el derecho a ser votado no puede restringir la libertad asociativa de los ciudadanos, ya que la eficacia de un derecho fundamental no puede estar sujeta a la renuncia de otro derecho fundamental. En este sentido, el derecho a ser votado no tiene por que limitarse a la pertenencia a un ente colectivo.

Asimismo, el precepto en estudio restringe indebidamente la libertad de expresión puesto que al exigir al ciudadano a asociarse a un instituto político como única manera de participar en las elecciones, se le obliga a sostener ideas y plataformas políticas con las que no comulga. La idea misma de una participación que se verifique fuera de cualquier instituto político presupone que las opciones políticas vigentes no cubren todo el espectro político e ideológico.

Por lo que, el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales excluye a los ciudadanos de participar en el proceso electoral en atención a sus puntos de vista.

Una vez dicho lo anterior, estimamos que la monopolización de las candidaturas a cargos de elección popular, no es una medida estrictamente trazada para adelantar el interés estatal de evitar una fragmentación de la representación política, que haga inoperante nuestro sistema democrático.

En este sentido, resulta necesario estudiar la existencia de medios menos restrictivos de dichos derechos fundamentales para adelantar el fin estatal ya referido.

Como ya se dijo, los partidos seleccionan a los candidatos entre los cuales el elector podrá optar al emitir su sufragio; con lo cual imponen el orden de la opinión pública, ya que si los ciudadanos votasen directamente, sin esta labor previa de las aseguraciones partidarias, sobrevendría el caos y la anarquía en los comicios, los votos se dispersarían desordenadamente y quienes resultasen elegidos carecerían de representatividad por el escaso número de sufragios que obtendrían.

Ahora bien, lo anterior no significa que el legislador se encuentre impedido para imponer determinados requisitos razonables a las participaciones de candidatos independientes o ciudadanos que aseguren que ellos cuentan con un mínimo de representatividad popular, a efecto de garantizar el correcto funcionamiento del sistema político.

Por lo tanto, concluyo que el artículo 218, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no resulta compatible con el derecho fundamental, en relación con la libre expresión y asociación que acompañan al mismo, de todo ciudadano para ser votado para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

Por último, cabe mencionar que la sentencia mayoritaria sostiene que el sistema electoral mexicano -tanto a nivel constitucional como legal- contiene las bases para el funcionamiento de un sistema de partidos políticos y que por ende resultaría imposible acomodar la figura de candidaturas que no dependan de un partido político.

No comparto dicha aseveración, ya que la eficacia de un derecho fundamental de participación política no puede depender de la existencia de las condiciones materiales para su ejercicio.

Asimismo, no se puede pensar que con el sólo hecho de declarar inconstitucional una ley, la normatividad restante admitiría sin más el acceso al poder por cualquier forma que se quiera imaginar, llámese candidatura ciudadana, candidatura sin postulación partidaria o candidatura independiente.

Con esto quiero decir que una declaratoria de inconstitucionalidad del precepto en análisis, no significaría que este Alto Tribunal configurara una figura *ad hoc* para aquellas personas ajenas a los partidos políticos que quieran participar en un proceso electoral, ya que correspondería al legislador federal y a los órganos electorales competentes el determinar los medios y procedimientos para hacer posible la participación en los procesos electorales de personas que no quieran afiliarse a un partido político.

Consideraciones sobre la inconstitucionalidad del artículo 28, párrafo 1o., del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 35, fracción II, constitucional establece el derecho fundamental de todo individuo para ser votado. Por otra parte, los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal garantizan que todo individuo puede asociarse con miras a participar en los procesos políticos de nuestro país.

Por su parte, la norma impugnada impide el acceso temporal de partidos de nueva creación a determinados procesos electorales. Por lo tanto, al tratarse de una limitante a la participación ciudadana y de las minorías dentro del proceso político, se propone un escrutinio reforzado para analizar la constitucionalidad de la norma referida.

Resulta innegable que el garantizar la representatividad y permanencia de un partido político es fin legítimo y permitido constitucionalmente, como lo ha sostenido esta Suprema Corte en diversos criterios. Lo anterior se refuerza, si partimos de la premisa que contamos con un régimen de financiamiento público de los partidos políticos.

No obstante lo anterior, estimo que los medios escogidos, consistentes en la prohibición de participar en procesos electorales si el registro del partido no se realiza al año siguiente de la última elección presidencial, no son proporcionales ni permiten adelantar el interés estatal, ya que el impedir que una organización política pueda participar en determinadas elecciones en nada sirve para comprobar su grado de representación y permanencia real.

En el caso en estudio la sentencia mayoritaria determinó que una agrupación política, a pesar de contar con todos los requisitos exigidos por el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para poder ser un partido político y participar en las elecciones, deberá esperar al año siguiente de la última elección presidencial para constituirse y participar en el proceso electoral intermedio (elección para diputados) y el presidencial.

Lo anterior podría significar que una asociación política que reúne todos los requisitos para ser un partido político, podría llegar a esperar casi seis años para poder participar en un proceso electoral.

Ahora bien, la única manera de saber si un nuevo partido tiene representatividad es dejando que el electorado lo juzgue en las elecciones y no esperando a ver si dicha organización política solamente sobrevive en el tiempo.

Por lo tanto, resulta fuera de toda racionalidad el impedir que se compruebe la verdadera representatividad de la nueva facción política al excluirlo de la posibilidad de participar en una elección.

Por otra parte, la norma impugnada no se encuentra estrictamente trazada para adelantar el interés estatal, ya que no impide la creación y registro como partido de organizaciones políticas que carecen de representatividad. Lo anterior es así, ya que el hecho de que se otorgue una sola oportunidad cada seis años para registrar partidos políticos no impide que se presente cualquier organización, que ha pesar de cumplir con los requisitos necesarios para convertirse en partido político, carezca de representatividad.

En este orden de ideas considero que la representatividad que puede tener un partido político, se mide con los votos que recibe en las urnas y no de conformidad a su tiempo de existencia.

La razón de ser de un partido político dentro de un sistema democrático, es la de presentarse en las elecciones a efecto de que sus candidatos participen para ocupar cargos de representación popular y en caso de ser electos lleven a la práctica las plataformas políticas de los mismos.

El impedir que las organizaciones que deseen convertirse en partidos políticos no puedan presentarse a competir en determinadas elecciones tiene el efecto perverso de congelar el *status quo* político y privilegiar únicamente las corrientes políticas de los partidos de mayor aceptación y anclaje con el electorado.

Así, la norma impugnada cancela una de las condiciones necesarias para la oxigenación de la clase política y la integración de minorías insulares al proceso político.

El establecer que una opción política que cumple con los requisitos para ser partido político no puede intervenir en determinados procesos electorales, precluye la participación de la ciudadanía en los procesos de integración de sus órganos de gobierno, en atención a que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que el registro de candidatos a cargos de elección popular es facultad exclusiva de los partidos políticos.

Por lo que, la única expectativa que tendrá el ciudadano para poder participar en una elección será la de integrarse o votar por algún partido político existente, terminando de tajo con cualquier posibilidad de pluralidad política.

La idea de un gobierno democrático, radica justamente en la posibilidad de que los gobernados sean actores centrales y activos en las decisiones de la vida pública. Por lo tanto, el cerrar temporalmente las vías de acceso a dicha participación, discrimina en contra de las minorías disidentes y cancela los cauces institucionales para que determinadas expresiones políticas participen en la vida pública de nuestro país.

Por último, no se puede desconocer que el legislador federal tiene a la mano diversas medidas menos restrictivas de derechos fundamentales para garantizar una verdadera representatividad de los partidos políticos, como podría ser el exigir un mayor número de afiliados para las agrupaciones que deseen convertirse en partido político.

Es por todo lo anterior que concluyo que la restricción temporal de la participación de diversas expresiones políticas en determinadas elecciones, es una limitante irracional y contraria al derecho a la libre asociación para participar en los procesos políticos y electorales, y el derecho a votar y ser votado que en nada sirve para garantizar la representatividad de una determinada opción política.

ATENTAMENTE

El Ministro, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNANDEZ, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2008 Y SUS ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008.

La mayoría del Tribunal en Pleno, sostuvo que el artículo 22, numeral 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es inconstitucional, en virtud de que contraviene el principio de certeza, rector de la función estatal electoral, establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal; el derecho a ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, Constitucional, así como la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos, reconocida en el citado numeral 41.

Dicha conclusión se apoya, esencialmente, en los siguientes razonamientos.

La mayoría sostiene que se vulnera el principio de certeza en materia electoral, ya que en la figura del término "elegibilidad" utilizado en el artículo impugnado, se desconoce quiénes son los sujetos normativos o destinatarios de la misma, lo que puede inducir a confusión, cuando tiene que haber una precisión muy rigurosa de acuerdo a dicho principio rector. Es decir, no hay plena certeza si la norma se refiere a los "requisitos de elegibilidad" aplicables a los integrantes de los órganos directivos del partido, a los que pretendan afiliarse al partido o sólo a los candidatos que postulen a los cargos de elección popular o a alguna otra condición.

Sostienen que se vulnera el derecho a ser votado, porque la norma impugnada, al utilizar, en su formulación normativa, el adverbio "sólo", restringe la facultad que, en el ámbito de su vida interna, los partidos políticos tienen de establecer otros requisitos de elegibilidad, siempre y cuando, se reitera, sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales.

Finalmente, determinaron que también es inconstitucional el artículo impugnado, porque limita o restringe indebidamente la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos, reconocida en el artículo 41 constitucional, en tanto que si bien el artículo 22 combatido, reconoce el derecho de los partidos políticos para regirse internamente por sus documentos básicos, así como la libertad para organizarse y determinarse de conformidad con los estatutos, así como el derecho de los partidos a determinar los requisitos de elegibilidad para quienes pretendan ser postulados como candidatos a ocupar cargos de elección popular; también lo es que prevé una limitación en el sentido de que tales requisitos sólo podrán referirse a la edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal, incidiendo, así, indebidamente en el ámbito interno de dichos partidos. Esto, porque, los aspectos de detalle del derecho partidario interno no son regulados generalmente por el derecho electoral, sino por normas de tipo interno establecidas en los documentos básicos (constituciones de partidos, estatutos y reglamentos) que los partidos políticos se dan a sí mismos, para determinar su propia estructura orgánica, el tipo y formas de afiliación de sus miembros, la selección y requisitos de sus líderes, sus funciones fundamentales, su formulación de plataformas, todo esto, de conformidad con las libertades y las garantías individuales previstas en la Constitución. Por tanto, concluyó la mayoría, el marco previsto en el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, debe limitarse a marcar pautas organizativas generales, salvaguardando los derechos fundamentales de los afiliados, así como el derecho de organización interna de los partidos políticos, concretamente, precisar cuáles son las calidades que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votado para determinado cargo de elección popular.

Disiento del parecer mayoritario, por las consideraciones que expondré a continuación:

El artículo 22, cuyo numeral 6 se impugna, dispone lo siguiente:

Artículo 22.

- 1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.**
- 2. Quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos.**
- 3. La denominación de "partido político nacional" se reserva, para todos los efectos de este Código, a las organizaciones políticas que obtengan y conserven su registro como tal.**
- 4. Los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código.**
- 5. Los partidos políticos se registrarán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en el presente Código y las que, conforme al mismo, establezcan sus estatutos.**
- 6. En los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal.**

De la lectura integral de la disposición impugnada, se desprende que se refiere a aspectos relativos a los partidos políticos nacionales, sin que se advierta que el numeral 6 se refiera a requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo de elección popular, sino más bien a aquellos que estatuyan en sus estatutos para efectos internos, si atendemos a que dicho numeral 6 alude a "requisitos de elegibilidad" que regulen los estatutos de los partidos políticos. En efecto, de la lectura de este artículo se observa que en todo momento alude a cuestiones atinentes a los partidos políticos nacionales, como por ejemplo, que deberán obtener su registro como tales ante la autoridad competente; que su denominación como tales depende de tal registro; lo relativo a su organización interna, etcétera.

Ahora bien, de la lectura del concepto de invalidez relativo a este tema, se desprende que el argumento efectivamente planteado por el Partido Político del Trabajo, fue en el sentido de que era inconstitucional dicho precepto legal, por considerar que viola el artículo 35, fracción II, constitucional, conforme al cual el derecho a ser votado sólo puede ser limitado de acuerdo a las calidades que establezca la ley y que los partidos políticos no están facultados para limitar los derechos políticos fundamentales en sus estatutos; lo que, además, según afirman, rompe el principio de igualdad para todos los ciudadanos, ya que, según cada partido, los ciudadanos tendrán que cumplir diferentes requisitos para ser votados.

Así pues, contrario a lo resuelto por la mayoría, estimo infundado dicho planteamiento de invalidez, en primer lugar, porque, en mi opinión, los accionantes parten de la premisa inexacta de que esos "requisitos de elegibilidad" se refieren a las calidades para ser votado a "cargos de elección popular", cuando, como ya señalé, de la lectura integral del artículo 22 en cuestión no se advierte tal extremo, por tanto, no existiría violación al artículo 35, fracción II, como argumentan los promoventes.

Refuerza lo anterior, el hecho de que los requisitos de elegibilidad para ser candidato a un cargo de elección popular, se encuentran previstos inicialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como vemos en los artículos 55 y 58, tratándose de diputados y de senadores, o bien, en el artículo 82, en cuanto hace al Presidente de la República, por lo que es inexacto lo afirmado por el promovente en el sentido de que cada partido podrán imponer requisitos para un cargo de elección popular, en forma arbitraria; además, el propio artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, reserva al legislador el establecimiento en la ley secundaria de las calidades que debe reunir quien pretenda participar en las elecciones para ocupar tales cargos, por lo que, se insiste, en todo caso, el argumento de invalidez planteado, sería infundado, puesto que es inexacto que el precepto impugnado permite que cada partido político establezca en forma libérrima los requisitos para ocupar tales cargos, por el contrario dicho numeral señala que sólo podrán establecer como requisitos los que enuncia el propio precepto.

Luego entonces, es infundada la violación al derecho a ser votado, por lo que, no procedía declarar su invalidez.

Aunado a lo anterior, la mayoría del Pleno determinó la inconstitucionalidad del artículo impugnado, no sólo por considerar que se violaba el artículo 35, fracción II, constitucional, sino también por estimar que se vulneraba el principio de certeza en materia electoral, consagrado en el artículo 41 de la Norma Fundamental.

No se comparte tal conclusión, ya que, con independencia de si existía o no tal violación, al no tener plena certeza si la norma se refiere a los "requisitos de elegibilidad" aplicables a los integrantes de los órganos directivos del partido, a los que pretendan afiliarse al partido o sólo a los candidatos que postulen a los cargos de elección popular o a alguna otra condición, lo cierto es que, en el caso, no era posible sostener la invalidez del artículo impugnado apoyado en tal violación, dado que con ello se modificó el argumento de invalidez efectivamente planteado, pues la vulneración al principio de certeza contenido en el artículo 41 constitucional, en ningún momento fue invocada por el promovente, siendo que, en acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes en materia electoral, el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente señala que las sentencias sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito de la acción.

En efecto, dicho numeral 71 prevé que *"Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado en el escrito inicial. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."*

Tal precepto ha sido interpretado por esta Suprema Corte de Justicia, conforme a la siguiente tesis aislada:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACION A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACION DEL ARTICULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL). Una nueva reflexión sobre la interpretación del citado precepto lleva al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación a sustentar un diferente criterio para establecer que la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes sí opera tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y, por tanto, que en ellas no rige el principio de estricto derecho. Esta nueva apreciación descansa en el sistema integral de suplencia que procura el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lo único que establece en su segundo párrafo es que las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa que el órgano jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada, sin que esta limitante en modo alguno conduzca a proscribir la suplencia de la queja deficiente en materia electoral, y mucho menos a verificar el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada Ley Reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Suprema Corte adoptar su función de garante de la regularidad constitucional de las leyes electorales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda violaciones a preceptos de la Constitución Federal imprevistas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad.

Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Partido de la Revolución Democrática. 8 de noviembre de 2005. Mayoría de siete votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala. (Novena Epoca; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, Abril de 2006, Tesis: P. XXXIV/2006, Página: 539).

En el caso, en su cuarto concepto de invalidez, el Partido Político del Trabajo adujo que el artículo 22, numeral 6, es inconstitucional, en virtud de que viola el derecho a ser votado contenido en el artículo 35, fracción II, constitucional, siendo que dicho derecho sólo puede ser limitado conforme a las calidades que establezca la ley y los partidos no están facultados para limitar los derechos políticos fundamentales en sus estatutos, porque sólo el legislador puede hacerlo, en virtud de que se trata de un derecho fundamental; no existe norma en la Constitución que permita a los partidos reglamentar el derecho a ser votado. Además que, si todos los partidos políticos se les permite fijar sus propias condiciones de elegibilidad se rompe con el principio de igualdad para todos los ciudadanos, ya que, según el partido, los ciudadanos tendrán que cumplir diferentes requisitos para ser votados. Finalmente, señaló dicho partido político, que conforme a la Constitución y las normas internacionales que forman parte de ella, es el principio de legalidad el que debe imperar en la regulación de las calidades que se pueden exigir para ser candidatos, por lo que, el artículo impugnado resulta inconstitucional.

De lo anterior es evidente que el partido político promovente en ningún momento planteó violación al principio de certeza en materia electoral consagrado en el artículo 41 de la Constitución Federal y, menos aún, que el artículo impugnado vulnerara la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos reconocida en el propio artículo 41. Por el contrario, según su dicho, el precepto impugnado era inconstitucional, al permitir que los partidos políticos fijaran sus propias condiciones de elegibilidad, lo que conllevaría a que los ciudadanos tuvieran que cumplir diferentes requisitos para ser votado según se trate de cada partido político.

Luego entonces, es claro que la determinación tomada por la mayoría modificó el planteamiento efectivamente formulado por el accionante y además, apoya la inconstitucionalidad del artículo 22, numeral 6, impugnado, en un precepto constitucional que no fue invocado expresamente por aquél, cuando, como ya precisé, existe disposición expresa en la ley reglamentaria de la materia, que impide a este Tribunal hacerlo.

Por lo anterior, en mi opinión, debió reconocerse la validez del artículo 22, numeral 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Ministro, **Sergio A. Valls Hernández**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a los votos particulares que formulan los señores Ministros Juan N. Silva Meza y Sergio A. Valls Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los Partidos Políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores y del Presidente de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a doce de septiembre de dos mil ocho.- Rúbrica.