



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLAN"



INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MULTAS PREVISTAS EN
EL ARTICULO 35 FRACCIONES III A VII DE LA LEY FEDERAL
DE COMPETENCIA ECONOMICA.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MICHAEL FLORES RIVA

ASESOR:
LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO



ABRIL, 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Dedicatoria General:

Al ser Supremo, que siempre ha estado conmigo, que en pocas ocasiones lo nombro, pero que siempre lo tengo presente.

A mi querido México, con la esperanza y compromiso de que despierte y se situé en el lugar que le corresponde.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, con gratitud, respeto y sobre todo orgullo; y a la hoy FES Acatlán, que me hicieron comprender la mediocridad de la inteligencia humana, lo corta que puede ser la vida y la inmensidad de mi ignorancia. De igual forma les agradezco, lo poco o mucho que soy ahora como profesionista y como persona, además de que en sus espacios aprendí el enorme valor de la amistad, el trabajo y el compañerismo incondicional.

A mi asesor de tesis, Lic. Alfredo Pérez Montaña, por su comprensión y apoyo en la elaboración del presente trabajo.

A los excelentes profesores de la FES Acatlán, U.N.A.M., que no los enuncio porque no quisiera dejar de citar a alguno, por sus enseñanzas y siempre sabios consejos.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Michael Flores
Rivas

FECHA: 19-Mayo-2004

FIRMA: 

Agradecimiento Especial:

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

I.- ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA MULTA ADMINISTRATIVA.

1.- Aspecto Histórico	1
2.- Código Fiscal de 1938	4
3.- Código Fiscal de 1967	10
4.- Código Fiscal de 1981	13
5.- Naturaleza jurídica de las multas	21
5.1.- Ingresos Tributarios	24
5.2.- Ingresos no tributarios	27

II.- DISTINTAS CLASES DE SANCIONES Y DE MULTAS ADMINISTRATIVAS.

1.- Infracción	28
2.- Sanciones administrativas	30
3.- Multa fiscal	33
4.- Multa fija	34
5.- Multa excesiva	43
6.- Multa mínima	53

III.- MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS MULTAS.

1.- Límites Constitucionales para imponer multas.....	56
2.- Artículo 73, fracciones VII, XXI y XXIX-A	57
3.- Artículos 14 y 31, fracción IV	59
4.- Artículos 16, 21, 22 y 28	65

IV.- LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO PARA IMPONER Y COBRAR MULTAS.

1.- La policía administrativa	89
2.- Fines de la policía administrativa	92
3.- Medidas de apremio	96
4.- Carácter Penal y Administrativo de las multas	97
5.- Procedimiento para descubrir, imponer y ejecutar las sanciones por violaciones a la Ley Federal de Competencia Económica	98

V.- PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 35 FRACCIONES III A VII DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

1.- Importancia jurídico económica de la Ley Federal de Competencia Económica	111
2.- Fundamentación y motivación de las multas	116
3.- Elementos de individualización	119

3.1.- Capacidad económica del infractor en relación con la cuantía de la multa	120
3.2.- Gravedad de la infracción	120
3.3.- Indicios de intencionalidad	121
3.4.- Daño causado	121
3.5.- La participación del infractor en los mercados ...	122
3.6.- La duración de la práctica o concentración	122
3.7.- El tamaño del mercado afectado	122
3.8.- La reincidencia o antecedentes del infractor	123
4.- Inconstitucionalidad de las multas fijas	123
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFÍA	131

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad el proponer una reforma a la Ley Federal de Competencia Económica, concretamente en la parte relativa a la imposición de multas, toda vez que en el año de 1995, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó la Jurisprudencia No. P./J. 10/95, en la cual determinó que las multas impuestas en cantidades o porcentajes fijos son inconstitucionales, en razón de que las autoridades impositoras no tienen la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en consideración los elementos de individualización de la sanción, lo cual vulnera las garantías consagradas en los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, característica que contienen precisamente las multas previstas en la Ley en comento.

Precisado lo anterior, es de señalar que en el Capítulo Primero de este trabajo de Tesis, se abordó el estudio de los Códigos Fiscales de 1938, 1967 y 1981, en razón de que dichos ordenamientos establecían multas fijas y excesivas, además de que son parte sustancial de los asuntos que se tramitaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la postre dieron como resultado la emisión de la Jurisprudencia en comento.

En el Segundo Capítulo, se señalan conceptos y modalidades de los tipos de multas y sanciones que existen en los diversos ordenamientos en materia administrativa.

Por su parte, en el Capítulo Tercero se trata el Marco Constitucional y Legal, en que se deben sustentar las actuaciones de las autoridades administrativas al imponer multas, es decir, los preceptos Constitucionales que otorgan facultad para sancionar, así como los límites y lineamientos que deben seguir las autoridades para no incurrir en abusos en el ejercicio de su potestad sancionadora.

Como todos sabemos, para que el Estado puede llevar a cabo sus fines de manera satisfactoria, es necesario que legalmente cuente con facultades para inspeccionar, vigilar y sancionar en su caso, a los gobernados que transgreden la ley, razón por la cual, en el Capítulo Cuarto de este trabajo, se realiza un análisis sobre el derecho con que cuentan las autoridades, así como el procedimiento a seguir para sancionar, imponer y cobrar multas, concretamente por violaciones a la Ley Federal de Competencia Económica.

Finalmente, en el último Capítulo, se propone reformar las fracciones III a VII, del artículo 35, de la Ley Federal de Competencia Económica, en el sentido de establecer una cantidad monetaria mínima, así como los elementos de individualización para la imposición de multas, con sus respectivos conceptos, para que de esta forma la autoridad pueda graduar su monto, tomando en consideración el caso en particular, desapareciendo así el vicio de inconstitucionalidad, porque no hay que perder de vista que la cantidad impuesta en una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros o leve para muchos.

Asimismo es importante señalar que La Ley Federal de Competencia Económica, tiene como finalidad el desarrollar y proteger los instrumentos de rectoría de la actividad económica, que permitan resolver los problemas en su origen, y que eviten el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que generalmente se derivan cuando existen controles directos. Por ello es de suma importancia ampliar la gama de instrumentos con los cuales el Estado pueda incidir en el funcionamiento de los mercados, mediante acciones que directamente reduzcan los costos, que eliminen las barreras a la entrada de nuevos competidores, que eviten el abuso y las concentraciones monopólicas, que den mayor seguridad jurídica a los particulares en el quehacer económico.

Debido a la materia tan importante que regula la Ley en comento, se debe actuar de manera enérgica y sin excepciones contra las prácticas monopólicas, y partiendo del hecho de que toda norma jurídica para que sea perfecta deber prever una sanción, misma que debe contener un carácter eminentemente disuasivo, pero ejemplar, es por ello que las sanciones que establece esta Ley, concretamente

las fracciones III a VII del artículo 35, si bien son elevadas en cantidad monetaria, tienen la peculiaridad de ser multas fijas, mismas que han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por Jurisprudencia firme, por tanto, en nada ayuda tener un ordenamiento que regule una materia tan importante y que prevea sanciones tan enérgicas, si las multas que establece son fijas, y por ende inconstitucionales, lo que nos lleva al absurdo de que las empresas con grandes capitales, realicen prácticas monopólicas, se les imponga una sanción consistente en multa, y al momento de impugnarla ante los Tribunales, por el hecho de ser fija se declare la nulidad lisa y llana de la resolución determinante de la aludida sanción, desviando así su carácter disuasivo y ejemplar.

CAPÍTULO I.

I.- ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA MULTA ADMINISTRATIVA.

1.- ASPECTO HISTÓRICO.

La multa consiste en el pago de dinero al Estado por concepto de retribución del ilícito o de la infracción cometida. Una vez precisada la definición que antecede y para una mejor comprensión del tema a desarrollar en el presente trabajo, es oportuno señalar algunos aspectos históricos del concepto antes definido.

“La multa tiene antecedentes muy antiguos, pitagóricos. Etimológicamente parece provenir de la palabra multiplicar (mulcta), debido probablemente a que su cuantía se fijaba antiguamente (como todavía hoy en algunos casos), multiplicando el daño producido por el delito. En el Derecho Germánico ofrecen especial importancia histórica-aunque indirecta (pues no son multas) el Wergeld y el Fredum, que servían para sancionar o compensar aún los delitos más graves. En líneas generales el Wergeld era el precio de la paz, la satisfacción que el delincuente pagaba a la víctima o a sus familiares para que estos renunciaban al derecho de venganza; el Fredum era el honorario que se abonaba al jefe de la tribu o al poder público para conseguir su protección contra la venganza del ofendido.”¹

En un aspecto general, podemos decir que la multa es un tipo de sanción de carácter pecuniario por haber infringido algún ordenamiento legal, por lo que, aún cuando la figura jurídica de sanción la estudiaremos en el capítulo siguiente, consideramos importante señalar que en el Derecho Romano las violaciones a la ley eran castigadas con diversas sanciones, entre las que destacaba la

¹ “Nueva Enciclopedia Jurídica”. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona 1991. Dirigida por Buenaventura Pellisé Prats. Iniciada por Carlos E. Mascareñas. Tomo XVI, página 700.

multa. Al hablar de la sanción, el Dr. Guillermo Floris Margadant establece que: "La sanction: es la determinación de las consecuencias de violar la parte disponible de la ley. Si falta la sanction, hablamos de una Lex imperfecta; si la sanción consiste en un castigo al transgresor, quedando intacto el resultado del acto violatorio la Lex es minus quam perfecta (menos que perfecta); y, si la sanción consiste en la anulación del acto violatorio de ley, se trata de una Lex perfecta."²

Como podemos observar, la multa como sanción, pena o castigo por haber cometido algún delito o alguna falta al orden establecido, aparece desde la antigüedad con un carácter de suma importancia y que prevalece hasta nuestros días, ya que mediante esta figura coercitiva los sujetos obligados a cumplir con el orden público, con las leyes establecidas o simplemente por ciertas costumbres, tienen la disposición de hacerlo para no verse afectados con las consecuencias que generarían su incumplimiento. "En los Estados italianos, durante la Edad Media, también se habla frecuente de la multa como sanción, y se llega a permitir el pago en cosas o en dinero."³

En las culturas vistas así como en la nuestra, los Estados al tener dificultades de mando, sancionaban a los infractores con multas que en algunos casos eran excesivas e inmoderadas ya que constituían una fuente de ingresos que el Estado repartía entre sus funcionarios.

No obstante lo anterior, y atendiendo al objetivo principal de nuestro estudio es muy importante resaltar que "en la Carta Magna de Inglaterra se establece la proporcionalidad de la multa según las facultades y situación del culpable, no debiendo ser su monto tan elevado como para obligar al colono a abandonar su campo, al comerciante a cesar en su oficio, o al trabajador a vender sus herramientas."⁴

² Margadant Floris Guillermo "Derecho Privado Romano" Editorial Esfinge, S.A. 1988, página 47.

³ "Enciclopedia Jurídica Omeba" Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires Argentina 1964, página 947.

⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, Ob. Cit, página 948.

Así la multa como pena pecuniaria es una medida preventiva para que no se viole el orden público establecido, correspondiendo al jefe de Estado o monarca a través de sus oficiales y consejeros la facultad de sancionar, por lo que las multas se insertan así en la genérica facultad de gobernar.

El hablar de la multa como medida sancionadora o coercitiva podemos estar refiriéndonos a la que disponen las leyes de carácter penal o administrativo, ya que tiene aplicación en ambas ramas del Derecho. Razón por la cual consideramos importante resaltar desde este momento la diferencia básica entre ellas para determinar en que materia ubicaremos nuestro objetivo a seguir.

Ambas categorías son de carácter represivo y se aplican con un propósito de punición al infractor y con el fin de intimidar en general a los sujetos a las mismas obligaciones para inducirlos a evitar su violación. "Tanto las sanciones penales como las administrativas, son de tipo represivo o punitivo y la diferencia principal entre ellas no está en un elemento sustantivo, sino en una nota de carácter adjetivo o de procedimiento."⁵

Por lo tanto, la multa administrativa es aquella que es impuesta por algún órgano de la administración pública, es decir, del Poder Ejecutivo, ya sea federal, local o municipal, de acuerdo con las normas del procedimiento administrativo, generales o especiales. De modo que la imposición de una multa administrativa implica que proviene de un acto de la administración.

Por el contrario, las sanciones de carácter penal se aplican por las autoridades judiciales, mediante un procedimiento especial señalado en el ordenamiento penal respectivo. En otras palabras, las multas administrativas se diferencian de las penales, por que no se aplican por la autoridad judicial a través de un proceso, sino

⁵ Lomeli Cerezo, Margarita. "Derecho Fiscal Represivo". Editorial Porrúa, S.A. 1985, página 21.

directamente por la administración, utilizando sus propios órganos sin la intervención de la jurisdicción.

En virtud de lo anterior, dentro de lo que son las sanciones administrativas encontramos a las multas, ya que se aplican mediante un acto de naturaleza administrativa, es decir, no necesita seguir un proceso, basta que la autoridad administrativa la imponga por haberse cometido alguna infracción a determinado ordenamiento legal

2.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.

Como acabamos de establecer, dentro de las sanciones administrativas tenemos las multas, por lo que es de suma importancia hacer una referencia del ordenamiento legal que en primera instancia las contempló. Con base en lo anterior, veremos la situación que prevalecía en el Código Fiscal de la Federación de 1938, mismo que es el primer cuerpo normativo que regula de manera general lo relativo a las multas. Por lo tanto, nuestro estudio lo iniciaremos a partir del ordenamiento citado por considerarlo más práctico, ya que aún cuando ha sido reformado y sustituido en dos ocasiones, actualmente se encuentra vigente un nuevo ordenamiento basado principalmente en los códigos anteriores.

El 30 de diciembre de 1938, es promulgado el Código Fiscal de la Federación; derogando la Ley de Justicia Fiscal; obedeció fundamentalmente a la necesidad de evitar en las leyes fiscales contradicciones y normas distintas, además, resultaba conveniente la existencia de un conjunto de normas uniformes aplicables a las relaciones entre la administración y los particulares, por lo que tuvo por objeto mejorar la organización fiscal del país en cuanto a las contribuciones.

Este Código se formuló inspirado en los principios de la doctrina Italiana que a su vez recogió muchas directrices de una de las primeras codificaciones del siglo, el Ordenamiento Fiscal Alemán. Como todo ordenamiento jurídico, tuvo una característica esencial, la

coercitividad, característica que es indispensable para la debida aplicación de cualquier disposición legal, es decir, no se puede concebir un Derecho que no sea coactivo-coercitivo. Por lo que con motivo de la violación de las distintas infracciones fiscales contempladas en dicho Código, recaían diversas sanciones y penas. Amen de lo anterior, consideramos pertinente transcribir el texto referente a la sección de sanciones, conformándose de la siguiente forma:

“Sección Segunda del Capítulo Tercero del Título Quinto referente a las infracciones y sanciones.

Sanciones y Penas.

“Artículo 235. Las infracciones y los delitos previstos en la Sección precedente, serán sancionados según el caso, como lo previenen los artículos siguientes o los especifiquen las demás leyes fiscales, con:

- I. Multas administrativas;*
- II. Recargos;*
- III. Caducidad de concesiones y suspensión de derechos;*
- IV. Suspensión a los infractores en el ejercicio de cualquier actividad relacionada con los asuntos fiscales y en la cual se haya cometido la infracción que se sanciona;*
- V. Suspensión y destitución de cargos públicos, y*
- VI. Prisión y multas.*

Artículo 236. Las infracciones comprendidas en el artículo 228 se castigarán como sigue:

- I. Las señaladas en las fracciones I, V, XII y XV con una multa de \$1.00 a \$1,000.00 por cada infracción;*
- II. Las señaladas en las fracciones II, VI, IX, XIII, XX y XXIII con multas de tres tantos el impuesto cometido, cuando éste pueda precisarse, y si no puede precisarse o en cualquier otro caso, con multa de \$1.00 a \$10,000.00 por cada infracción;*

- III. La señalada en la fracción III, mediante el pago de la prestación fiscal omitida, más una multa de 100% (un ciento por ciento) sobre el valor de dicha prestación;
- IV. Las señaladas en las fracciones VII, VIII, XXXIII, XXXVII, XXXVIII con multa de \$10.00 a \$10,000.00 por cada infracción;
- V. La señalada en la fracción IV, con multa de \$100.00 a \$10,000.00 por cada infracción;
- VI. Las señaladas en las fracciones X y XVI con multa de \$1.00 por cada infracción;
- VII. La señalada en la fracción XIV, se pagará el impuesto con un recargo de 2% (dos por ciento) por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago correspondiente, sin que en ningún caso el recargo pueda exceder del 48% del impuesto;
- VIII. Las señaladas en las fracciones XVII y XVIII con multa de uno a cinco tantos del importe de las estampillas encontradas y si no hubieren sido halladas con una multas de \$1.00 a \$10,000.00 según las noticias que se tengan de la importancia del tráfico que haya habido;
- IX. La señalada en la fracción XIX, mediante el pago de un 10% (un diez por ciento) sobre el monto del impuesto que corresponda, por concepto de gastos de impresión de estampillas;
- X. La señalada en la fracción XXII con multa de \$1.00 a \$50.00;
- XI. La señalada en la fracción XXI, cubriendo la prestación en la debida forma, sin perjuicio de que, si la infracción se cometió adhiriendo timbres ya cancelados en otro documento y del cual fueron desprendidos para este efecto, se aplique una multa de cinco tantos de la prestación respectiva;
- XII. Las señaladas en las fracciones XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXIV y XXXV con multa de \$100.00 a \$10,000.00 por cada infracción;
- XIII. Las señaladas en las fracciones XXXI, XXXII y XXXVI con multa de \$25.00 a \$5,000.00 por cada infracción;
- XIV. La señalada en la fracción XXXIX, mediante el pago de los impuestos que corresponda a los bienes ocultados o desvalorizados, siempre que la ocultación o

desvalorización de dichos bienes se haya debido a causas ajenas a la voluntad del causante. En caso contrario, se pagará una multa de un 100% (ciento por ciento) del gravamen omitido.

Artículo 237. Las infracciones comprendidas en el artículo 231 se castigarán como sigue:

- I. La señalada en la fracción I, mediante el pago del impuesto omitido y una multa de \$10.00 a \$500.00;*
- II. Las señaladas en las fracciones II y XIX, con multa de \$10.00 a \$1,000.00 por cada infracción;*
- III. Las señaladas en las fracciones III y XVII, con multa de \$10.00 a \$500.00 por cada infracción;*
- IV. Las señaladas en las fracciones IV, VI, VII, IX y XIV, con multa de tres tantos del impuesto omitido, cuando éste pueda precisarse; y si no puede precisarse o en cualquier otro caso, con multa de \$1.00 a \$10,000.00 por cada infracción;*
- V. Las señaladas en las fracciones V y XIII, con multa de \$1.00 a \$50.00 por cada infracción;*
- VI. Las señaladas en las fracciones X, XI y XII, con multa de uno a cinco tantos del importe de las estampillas encontradas y si no hubieren sido halladas en cualquier otro caso, con una multa de \$1.00 a \$10,000.00;*
- VII. Las señaladas en las fracciones XV y XVI, con multa de \$100.00 a \$1,000.00 por cada infracción;*
- VIII. La señalada en la fracción XVIII, con multa de \$10.00 a \$250.00.*

Artículo 238. Las infracciones comprendidas en el artículo 232 se castigarán como sigue:

- I. La señalada en la fracción I con multa de \$1.00 a \$100.00;*
- II. Las señaladas en las fracciones II, IV, V, VI y VII, con multa de tres tantos del impuesto omitido, cuando éste pueda precisarse; y si no puede precisarse o en cualquier otro caso, con multa de \$1.00 a \$10,000.00 por cada infracción;*

III. Las señaladas en las fracciones III, VIII, IX, X, XI, XII y XIII, con multa de tres tantos el impuesto omitido cuando éste pueda precisarse; y si no puede precisarse o en cualquier otro caso, con multa de \$1.00 a \$5,000.00 por cada infracción;

IV. Las señaladas en las fracciones XIV, XV y XVI con multa de \$10.00 a \$500.00 por cada infracción;

V. Las señaladas en las fracciones XVII y XVIII, con multa de \$10.00 a \$1,000.00 por cada infracción.

Artículo 239. Las infracciones cometidas en el artículo 233, se castigarán como sigue:

I. Las señaladas en las fracciones I, II, VI y XVI, con multa de \$10.00 a \$500.00 por cada infracción;

II. La señalada en la fracción III con multa de \$1.00 a %50.00;

III. Las señaladas en las fracciones IV, V, VII, IX, XI, XII y XIV, con multa de \$10.00 a \$10,000.00 por cada infracción;

IV. Las señaladas en las fracciones VIII, XIII, XV y XXII, con multa de \$10.00 a \$1,000.00 por cada infracción;

V. La señalada en la fracción X, con multa de \$1.00 a \$1,000.00 según el importe del impuesto omitido;

VI. Las señaladas en las fracciones XII, XIII, XIX, XX y XXI, con multa de \$50.00 a \$1,000.00 por cada infracción.

Si bien es cierto que, las penas pecuniarias se determinan para prevenir y presionar a que cumplan los sujetos a quienes va dirigida, en éste caso a los contribuyentes, creemos que la promulgación del Código en comento en cuanto a este tipo de sanciones, así como la aplicación de las mismas por la autoridad competente, va en contra de lo dispuesto en la Constitución ya que no hay fundamento alguno, sino que discrecionalmente se determina un porcentaje o un monto con base en las contribuciones omitidas, con lo que dicha multa puede resultar el doble o hasta el triple de los impuestos omitidos, por lo que a nuestro punto de vista resulta excesiva.

Atendiendo al texto transcrito, considero necesario citar las infracciones que correspondían a las sanciones mencionadas, por lo

que sólo comentaré las multas que son lo que nos interesa estudiar, las mismas se aplicaban, entre otras causas, por presentar documentación falsa, declarar ingresos menores, no extender recibos, etc., obviamente con la finalidad de omitir el pago de los impuestos correspondientes.

Ahora bien, enfocando al texto en sí, se puede ver que en las fracciones II, III, VIII, XI y XIV del artículo 236; I, IV y VI del artículo 237 y II, III y V del artículo 238 se establecen multas que van desde un tanto o un cien por ciento, hasta tres tantos o trescientos por ciento del impuesto omitido. Como se mencionó, la intención de imponer éste tipo de sanciones es para presionar al obligado a cumplir con las disposiciones legales correspondientes, sin embargo, al determinar dichas multas no se permite en ningún caso determinar la proporcionalidad y equidad que como principios fundamentales en esta materia deberían prevalecer, ya que aún cuando el impuesto omitido varía entre los contribuyentes infractores, siempre se hablará de una multa que consiste en el cien, doscientos y hasta trescientos por ciento, del impuesto omitido. No es posible que una pena traducida en multa sobrepase extraordinariamente el monto de lo debido, independientemente de la cantidad que se tenía que cubrir.

Por otro lado, cabe hacer notar que en la exposición de motivos presentada para la promulgación del Código en comento, no se hizo alusión alguna referente a las multas. Lo mismo ocurrió con el dictamen efectuado por la comisión de impuestos de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1938, así como con el debate llevado a cabo. Por lo que deducimos que el legislador determinó a su libre arbitrio los porcentajes excesivos mencionados, sin exponer razón alguna del por qué de los mismos. Además, en las diversas reformas que sufrió éste ordenamiento, tampoco se tomaron en cuenta los porcentajes establecidos.

3.- CÓDIGO FISCAL DE 1967.

El Código Fiscal de 1938, se consideró de gran utilidad, ya que las observaciones hechas durante el tiempo de su aplicación así lo demostraron, además, tanto la elaboración de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el tiempo de su vigencia fue trascendente. Sin embargo, en ese mismo período las condiciones económicas y sociales del país sufrieron diversas modificaciones, por lo que a mediados de los sesentas se determinó que era necesario un cambio para modernizar y adaptar la legislación fiscal a las condiciones que prevalecían en aquella época.

En el proyecto de este nuevo Código se procuró realizar una revisión más completa y profunda de los preceptos que contiene un ordenamiento de esta naturaleza, a fin de regular satisfactoriamente las relaciones de las autoridades con los particulares, con base en la experiencia obtenida y en las nuevas orientaciones sobre política fiscal.

Con las reformas introducidas se trató de proteger la seguridad jurídica del contribuyente, además de facilitar los procedimientos administrativos para el cumplimiento de sus obligaciones, se determinó con más claridad las facultades atribuidas a las autoridades hacendarias. Sin embargo, en cuanto al aspecto que a nosotros interesa, es de gran importancia una de las pretensiones principales de la iniciativa que se trata, ya que consistía en el planteamiento de que en el cumplimiento del deber de pagar las contribuciones, es más importante la convicción que debe existir en los obligados, que el temor a la sanción que las autoridades imponen por la comisión de alguna infracción.

Por lo anterior, se procuró eliminar las disposiciones infundadas o excesivas, incluyéndose otras encaminadas a buscar el equilibrio en la relación tributaria, sin desconocer la posición del Estado como representante de los intereses colectivos.

En virtud del comentario que precede, consideramos pertinente transcribir el texto referente a la sección de sanciones de este nuevo ordenamiento, conformándose de la siguiente forma:

“Capítulo III del Título Segundo.

De las infracciones y sanciones

Artículo 42.- Se impondrá multa por cada infracción de las previstas en los artículos 38, 40 y 41 como sigue:

I.- De \$25.00 al artículo 38 fracciones XVIII y XIX;

II.- De \$10.00 a \$1,000.00 a los artículos 38 fracciones IV, XXI, XXVII y XXXI; 39 fracciones VIII, X, XIII y XV; 40 fracciones I, IX, XIII, y XVI, y 41 fracciones II, III, IV, X, XI, XIII, XVI y XVIII;

III.- De \$50.00 a \$5,000.00 a los artículos 38 fracciones VIII, IX, XI y XXX; 39 fracciones V, XII y XIV; 40 fracciones V, VI, X, XII y XIV y 41 fracción VI;

IV.- De \$ 100.00 a \$10,000.00 a los artículos 38 fracciones I, V, XII, XIII, XIV, XVII, XX, XXVIII y XXIX; 39 fracciones IX y XI; 40 fracciones II, III, IV, VII, VIII y XI y 41 fracciones V, XIV, XV y XVII;

V.- De \$1,000.00 a \$100,000.00 a los artículos 38 fracciones II, III y XV; 40 fracción XV y 41 fracción I;

VI.- Hasta un tanto de la prestación fiscal en el caso del artículo 38 fracción XXV;

VII.- De \$10.00 a \$1,000.00 del artículo 41 fracción XII cuando no pueda precisarse el monto de la prestación fiscal omitida.

De lo contrario la multa será hasta de tres tantos del importe de dicha prestación;

VIII.- De \$50.00 a \$5,000.00 al artículo 39 fracción VII, cuando no pueda precisarse el monto de la prestación fiscal omitida. De lo contrario la multa será hasta de tres tantos del importe de dicha prestación;

IX.- De \$100.00 a \$10,000.00 a los artículos 38 fracciones VI, VII y X cuando se trate de productos forestales, XVI,

XXII, XXIII, XXIV y XXV; 39 fracciones I, II, III, IV y VI y 41 fracciones VIII, IX y XXIV, siempre que no pueda precisarse el monto de la prestación fiscal omitida. De lo contrario la multa será hasta de tres tantos del importe de dicha prestación, excepto en el caso de la fracción XXIV del artículo 41 en el que sólo se aplicará hasta un tanto."

Como podemos ver, se disminuye considerablemente la sección relativa a las sanciones, lo cual es consecuencia del criterio que se aplicó al formular dicho Código, toda vez que se tomó más en consideración la importancia de la infracción, así como las condiciones del causante. Por tal motivo, se compactan las mismas en un sólo grupo.

Sin embargo, como se puede apreciar en las fracciones VII, VIII y IX del artículo transcrito, encontramos que se siguen contemplando multas que van desde un tanto o un cien por ciento, hasta tres tantos o un trescientos por ciento, lo cual suponemos que como el Código anterior, se debe a la gravedad de la infracción cometida.

En esta tesitura, aún cuando se disminuyó el número de infracciones y se tomaron en cuenta las condiciones sociales y económicas por las que pasaba el país, se continuó con el principio de aplicar una multa excesiva que sea el doble o hasta el triple del impuesto originalmente a cubrir, con la finalidad de presionar a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales.

Ahora bien, como sucedió con el Código anterior, ni en la exposición de motivos, ni en el dictamen y el debate llevado a cabo de este nuevo ordenamiento hubo comentario alguno en cuanto a la excesividad de las cantidades determinadas. En este sentido, tampoco se modificaron las cantidades y porcentajes referidos durante su vigencia.

Amén de lo anterior, por un lado disminuyen la gravedad de determinadas infracciones por tratar de cambiar la mentalidad de

los contribuyentes, en el sentido de hacerlos pagar por convicción y por otro, se les dice, pero si cometes determinadas infracciones, te multo hasta con un trescientos por ciento de lo que tenías que pagar. Razón por la cual creemos que por lo menos en el aspecto que nos interesa, no cambió en mucho y se siguieron aplicando multas bajo estos términos.

4.- CÓDIGO FISCAL DE 1981.

En la vigencia del Código Fiscal de 1981, nuevamente las condiciones sociales y económicas del país sufren una transformación, por lo que fue necesario establecer un ordenamiento fiscal que se adecuara a dichas condiciones.

A finales de 1981, se formuló un Código que aparentemente reunía las características esenciales que permitiría llevar a cabo la política fiscal planteada. Así las materias tratadas por este nuevo ordenamiento tienen como finalidad dotar a la sociedad con un cuerpo de normas jurídicas, moderno y equilibrado, que facilite el siempre conflictivo cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por lo que respecta a la sección de sanciones, hubo un cambio radical, ya que no se habla de uno, dos o hasta tres tantos, sino como veremos a continuación se determinó establecer porcentajes fijos, que si bien es cierto bajaron en relación a los tantos, aún consideramos que resultan excesivos.

Ahora bien, este Código que aún se encuentra vigente se ha caracterizado por tener una infinidad de reformas, por lo que por razones prácticas veremos solamente el texto promulgado en 1981 y el actual, claro en cuanto a la sección de sanciones. A continuación transcribiremos el texto original de 1981, que a la letra decía:

*“Capítulo I del Título IV
De las infracciones.*

Artículo 76.- Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación se aplicarán las siguientes multas:

I.- El 50% de las contribuciones omitidas cuando el infractor las pague junto con sus accesorios antes del cierre del acta final de visita, o de que se le notifique el oficio de observaciones. No será aplicable esta infracción cuando en la comisión de la infracción se de alguno de los supuestos de la fracción II, del artículo 75, de este Código.

II.- El 100% de las contribuciones omitidas cuando el infractor las pague junto con sus accesorios después del cierre del acta final de visita o de que se haya notificado el oficio de observaciones, pero antes de que las autoridades le notifiquen la resolución que determine el monto de esta fracción, cuando en la comisión de la infracción se de alguno de los supuestos de la fracción II, del artículo 75, del este Código.

III.- El 150% de las contribuciones omitidas en los demás casos.

Si las autoridades fiscales determinan contribuciones omitidas mayores que las consideradas por el contribuyente para calcular la multa en los términos de las fracciones I y II de este artículo, aplicarán el por ciento señalado en la fracción III sobre el remanente no pagado de las contribuciones.

El pago de las multas en los términos de las fracciones I y II de este artículo se podrá efectuar en forma total o parcial

por el infractor sin necesidad de que las autoridades dicten resolución al respecto, utilizando para ello las formas especiales que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También se aplicarán las multas a que se refiere este precepto, cuando las infracciones consistan en devoluciones, acreditamientos o compensaciones, indebidos o en cantidad mayor de la que corresponda.

Artículo 77.- En los casos a que se refiere el artículo 76 de este Código, las multas se aumentarán o disminuirán conforme a las siguientes reglas:

I.- Se aumentarán:

a) En un 20% del monto de las contribuciones omitidas o del beneficio indebido, cada vez que el infractor haya reincidido.

b) En un 60% del monto de las contribuciones omitidas o del beneficio indebido, cuando en la comisión de la infracción se den algunos de los agravantes señalados en la fracción II, del artículo 75, de este Código.

Tratándose de los casos comprendidos en las fracciones I y II del artículo anterior, el aumento de multas, a que se refiere esta fracción se determinará por la autoridad fiscal correspondiente, aún después de que el infractor hubiera pagado las multas en los términos del artículo precedente.

II.- Se disminuirán:

a) En un 25% del monto de las contribuciones omitidas que hayan sido objeto de dictamen, o del beneficio indebido, si el infractor ha hecho dictaminar por contador público autorizado sus estados financieros correspondientes al ejercicio fiscal en el cual incurrió en la infracción. Para la aplicación de la reducción contenida en este inciso en los casos de las fracciones I y II del artículo anterior, el

infractor deberá efectuar los pagos en los términos de dichas fracciones y solicitar la devolución del monto de la reducción, acreditando los impuestos en este inciso cuando exista alguno de los agravantes señalados en la fracción II, del artículo 75, de este Código.

b) En un 20% del monto de las contribuciones omitidas, o del beneficio indebido, en el caso de la fracción III, del artículo 76, y siempre que el infractor pague o devuelva los mismos con sus accesorios, dentro del mes siguiente a la fecha en que se le notificó la resolución respectiva. Para aplicar la reducción contenida en este inciso no se requiere modificar la resolución que impuso la multa.

Artículo 78.- Tratándose de la omisión de contribuciones que hayan derivado de un error aritmético en las declaraciones, se impondrá una multa que será del 20% de las contribuciones omitidas y en caso de que dichas contribuciones se paguen junto con sus accesorios dentro del mes siguiente a la fecha en que se notificó su determinación, la multa se reducirá a la mitad, sin que para ello se requiera resolución administrativa."

Como se advierte en la fracción I, II y III del artículo 76, del Código Fiscal de la Federación, se establecen multas en porcentajes fijos que van desde un 50% hasta un 150% de la contribución omitida. Dichas multas en relación con las establecidas en los Códigos anteriores disminuyeron considerablemente, ya que aún cuando se pueden aumentar por diferentes causas, no se comparan con las establecidas anteriormente.

Es importante destacar que, además de ser multas más bajas, pueden disminuirse hasta en un 25% del monto de las contribuciones omitidas que hayan sido objeto del dictamen, o del beneficio indebido, si el infractor se ha hecho dictaminar por contador público autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus estados financieros correspondientes al ejercicio fiscal en el que incurrió en la infracción.

No obstante lo anterior, es claro que la intención del legislador sigue siendo la de prevenir a los particulares, con la imposición de multas de esta naturaleza para que cumplan con sus obligaciones fiscales, ya que por un lado bajan los porcentajes que se habían venido manejando durante años, y por otro, sigue considerando montos que fácilmente rebasan el importe de la contribución omitida, además da la oportunidad a la autoridad para que pueda aumentar los porcentajes de las multas hasta en un 60%, tal y como se desprende del artículo 77, del texto transcrito en comento, lo que supone una multa de hasta doscientos por ciento con base en el monto omitido. Razón por la cual, consideramos que sigue resultando excesiva, toda vez que no se toman en consideración las circunstancias especiales del caso, como lo es la situación del contribuyente, los principios de proporcionalidad y de equidad que deben prevalecer en un régimen tributario, simplemente se le aplica una multa que puede ser más del doble del importe que debió cubrir.

Resulta innecesario efectuar un estudio más profundo al respecto, ya que de la simple lectura de los tres textos transcritos podemos determinar, que si bien es cierto han disminuido los porcentajes de las multas contempladas en el Código Fiscal de la Federación, también lo es que se siguen manejando porcentajes que pueden ser hasta el doble de la cantidad originalmente a cubrir, lo cual resulta muy difícil de pagar para el contribuyente infractor, ya que como hablaremos más adelante, independientemente de la aplicación de esta multa, hay otras que se pueden aplicar conjuntamente con esta, por otro tipo de infracciones o violaciones, como lo es no presentar declaraciones o presentarlas con errores, etc.

Ciertamente, como se comentó el Código Fiscal vigente, ha sufrido diversas reformas, por lo que sólo se transcribe lo más destacado de las modificaciones que ha tenido en cuanto a las multas impuestas con base en porcentajes fijos.

“Artículo 76.- Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas,

excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades, se aplicarán las siguientes multas:

I. El 50% de las contribuciones omitidas, actualizadas, cuando el infractor las pague junto con sus accesorios antes de la notificación de la resolución que determine el monto de la contribución que omitió;

II. Del 70% al 100% de las contribuciones omitidas, actualizadas, en los demás casos.

Si las autoridades fiscales determinan contribuciones omitidas mayores que las consideradas por el contribuyente para calcular la multa en los términos de la fracción I de este artículo, aplicarán el porcentaje que corresponda en los términos de la fracción II sobre el remanente no pagado de las contribuciones.

El pago de las multas en los términos de la fracción I de este artículo se podrá efectuar en forma total o parcial por el infractor sin necesidad de que las autoridades dicten resolución al respecto, utilizando para ello las formas especiales que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También se aplicarán las multas a que se refiere este precepto, cuando las infracciones consistan en devoluciones, acreditamientos o compensaciones, indebidos o en cantidad mayor de la que corresponda. En estos casos las multas se calcularán sobre el monto del beneficio indebido.

Cuando se declaren pérdidas fiscales mayores a las realmente sufridas, la multa será del 30% al 40% de la diferencia que resulte entre la pérdida declarada y la que realmente corresponda.

Tratándose de la omisión en el pago de contribuciones debido al incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 64-A y 74, antepenúltimo párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, las multas serán un 50% menores de lo previsto en las fracciones I y II de este artículo. En el caso de pérdidas, cuando se incumpla con lo previsto en los citados artículos, la multa será del 15% al 20% de la diferencia que resulte cuando las pérdidas fiscales declaradas sean mayores a las realmente sufridas. Lo previsto en este párrafo será aplicable, siempre que se haya cumplido con las obligaciones previstas en los artículos 58, fracción XIV y 112, fracción XII de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

III. (Se deroga).

Artículo 77.- En los casos a que se refiere el artículo 76 de este Código, las multas se aumentarán o disminuirán conforme a las siguientes reglas:

I. Se aumentarán:

a) En un 20% del monto de las contribuciones omitidas o del beneficio indebido, cada vez que el infractor haya reincidido o cuando se trate del agravante señalado en la fracción IV del artículo 75.

b) En un 60% del monto de las contribuciones omitidas o del beneficio indebido, cuando en la comisión de la infracción se dé alguno de los agravantes señalados en la fracción II del artículo 75 de este Código.

c) En una cantidad igual al 50% del importe de las contribuciones retenidas o recaudadas y no enteradas, cuando se incurra en la agravante a que se refiere la fracción III del artículo 75 de este Código.

Tratándose de los casos comprendidos en las fracciones I y II del artículo anterior, el aumento de multas, a que se refiere esta fracción, se determinará por la autoridad fiscal

correspondiente, aun después de que el infractor hubiera pagado las multas en los términos del artículo precedente.

II. Se disminuirán:

a) (Se deroga).

b) En un 20% el monto de las contribuciones omitidas o del beneficio indebido, en el caso de la fracción II del artículo 76 y siempre que el infractor pague o devuelva los mismos con sus accesorios, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva. Para aplicar la reducción contenida en este inciso no se requiere modificar la resolución que impuso la multa.

Artículo 78.- Tratándose de la omisión de contribuciones por error aritmético en las declaraciones, se impondrá una multa del 20% al 25% de las contribuciones omitidas. En caso de que dichas contribuciones se paguen junto con sus accesorios, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la diferencia respectiva, la multa se reducirá a la mitad, sin que para ello se requiera resolución administrativa.”

Como se advierte, los artículos se reformaron tanto en los porcentajes impuestos, como en su redacción, dando en algunos casos otro sentido. Sin embargo uno de los objetivos de las reformas en cuestión, es ampliar aún más las hipótesis contempladas, obviamente con la intención de cubrir lo más posible todos los supuestos que se pueden presentar y así dejar sin oportunidad al contribuyente de escapar de la sanción correspondiente.

En cuanto a las reformas sufridas respecto a los porcentajes de las multas encontramos que en la fracción II, del artículo 76, se establece una multa que puede ser del 70% al 100% de las contribuciones omitidas, actualizadas.

Para establecer una mejor apreciación en cuanto a las reformas recaídas en este apartado, citamos ambos textos, resultando de esta modificación lo siguiente:

Disminuye el porcentaje de las multas en cuestión; se puede aplicar un mínimo y un máximo (no obstante no señala cuando se aplica una u otra multa). Ahora se establece que la multa que se aplique deber ser actualizada de la misma forma que la contribución omitida en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación; se puede aplicar un porcentaje mínimo o máximo en cuanto a la declaración falsa sobre pérdidas fiscales; se deroga la fracción que permitía disminuir en un 25% la multa impuesta, entre otras. Como se puede observar existe un cambio importante, sobre todo en la disminución de los porcentajes y que se permite determinar mínimos y máximos, sin embargo, aún creemos que las multas son excesivas ya que puede llegar a casi el doble de la contribución omitida independientemente de la actualización, recargos que se generen, así como otras sanciones.

Ciertamente, la transformación sufrida ha sido consecuencia de adecuar y ajustar la ley a la situación económica y social del país, lo cual no ha sido suficiente para lograr un equilibrio entre las sanciones respectivas y las condiciones del infractor, sobre todo en el aspecto económico, situación derivada de las distintas crisis económicas que ha sufrido nuestro Estado en los últimos sexenios.

Concluyendo, es preciso comentar que las disposiciones legales del régimen tributario en nuestro país, han tenido como en cualquier otro, cambios que se van dando conforme las condiciones políticas, sociales y económicas lo requieran.

5.- NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MULTAS.

Una de las actividades primordiales del Estado, es sin lugar a dudas el satisfacer las necesidades colectivas de interés general. En sus orígenes el Estado era concebido como un instrumento al

servicio del hombre para protegerlo, defenderlo y proporcionarle los medios de subsistencia que por sí mismo no tendría a su alcance.

A partir de que el ser humano se organiza, genera un desarrollo civilizado y por ende un progreso técnico, al Estado se le transfiere un cierto poder de mando, quien lo acepta como un organismo rector de la vida social, defensor de los intereses comunitarios y generador de servicios públicos de interés general. De ahí que, en la medida en que satisface eficazmente esas necesidades, dicho ente cuenta con el respaldo, respeto y consenso populares.

En la actualidad la prestación de los servicios públicos se ha convertido en una tarea de gran importancia, aunado al crecimiento demográfico y al avance de la ciencia y la técnica, lo cual ha generado el aumento de las necesidades colectivas a satisfacer por parte del Estado.

En ese orden de ideas, la atención de este elevado número de servicios demanda erogaciones considerables, que elevan de gran manera el gasto público.

Algunos tratadistas, consideran que si el gasto público va a invertirse en beneficio de la comunidad, en consecuencia deben ser los ciudadanos los que a través del pago de prestaciones tributarias se encarguen de financiarlo. En la gran mayoría de los casos los Estados tienen que recurrir a fuentes de ingresos totalmente distintas de las aportaciones de sus conciudadanos para cubrir las erogaciones públicas.

Ahora bien, una de las fuentes de financiamiento para el Estado lo constituyen las multas, las cuales se consideran como aprovechamientos, mismas que encuentran definidas por exclusión por el artículo 3, del Código Fiscal de la Federación vigente en el año 2002, el cual establece:

“Artículo 3.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

...”

Para Luis Martínez López, en su obra Derecho Fiscal Mexicano, define a los aprovechamientos de la siguiente manera “los aprovechamientos, son ingresos que no provienen de impuestos, derechos o productos, dando ese carácter a los rezagos y multas.”⁶

Asimismo, en relación con los aprovechamientos el Dr. Miguel Acosta Romero, señala que “la definición que da el Código Fiscal de la Federación, es poco clara, ya que conforme a su artículo 3º. Dice que son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuestos, derechos o productos. De este concepto sólo puede deducirse que los aprovechamientos son:

- a) Una serie de ingresos fiscales no cobrados oportunamente,
- b) Generalmente son sanciones por el incumplimiento de obligaciones administrativas y dentro de este aspecto podemos encuadrar a los recargos, las multas y los intereses.”⁷

⁶ Martínez López Luis. “Derecho Fiscal Mexicano”. Tercera Edición, México, Distrito Federal, 1970, página 53.

⁷ Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Textos Universitarios UNAM, México, Distrito Federal, 1975, Página 284 y 285.

Ahora bien, los recargos son una indemnización que debe cubrirse al fisco federal por falta de pago oportuno de los tributos, los cuales se causan por cada mes o fracción que transcurra a partir de la fecha en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe. Cabe mencionar que los recargos se calculan sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización que prevé el artículo 21, del Código Fiscal de la Federación; asimismo es de señalarse que las multas no fiscales no causan recargos.

Los intereses se pagan por la utilización del crédito o por el pago diferido de la contribución; mientras que las multas son sanciones que se fijan en dinero a cargo de los particulares, cuando cometen infracciones a las leyes administrativas.

5.1.- INGRESOS TRIBUTARIOS.

El fin primordial del Estado es la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, pero para llevar a cabo tan importante misión, es necesario que cuente con los medios para ello, por tanto, es indispensable que para prestar los servicios de vigilancia, hospitalización, carreteras, drenaje, agua, etc., los gobernados le den parte de su riqueza.

Los ingresos tributarios son aquellos que provienen de manera exclusiva de la relación jurídico-fiscal. Se trata de aportaciones económicas de los gobernados que por imperativos Constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos, cuya destino es la contribución al gasto público del Estado.

Dentro del rubro de los ingresos tributarios, tenemos a las contribuciones que se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos. Los artículos 2 y 3, del Código Fiscal de la Federación, los definen de la siguiente forma:

“Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

Impuestos.

I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV, de este artículo;

Aportaciones de Seguridad Social.

II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado;

Contribuciones de Mejoras.

III.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas, y

Derechos.

IV.- Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, 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 cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los

organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que se hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Accesorios de las Contribuciones.

*Los recargos, **las sanciones**, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21, de este código **son accesorios de las contribuciones** y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o.”*

Por su parte el artículo 3o., del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

*“Artículo 3.- Son **aprovechamientos** los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.*

*Los recargos, las **sanciones**, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21, de este código, que se aplique en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.*

Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.”

5.2.- INGRESOS NO TRIBUTARIOS O FINANCIEROS.

Por ingresos financieros debemos entender, que son todos aquellos que provienen de las diferentes fuentes de financiamiento a la que el Estado se ve obligado a recurrir para integrar debidamente el presupuesto nacional, diferentes a los ingresos tributarios que ya se señalaron en el punto que antecede.

Para el Maestro Ernesto Flores Zavala, los ingresos no tributarios o extraordinarios en México se dividen principalmente en los rubros que a continuación sólo se señalan, en razón de que su estudio no tiene trascendencia en el objetivo que se busca en el presente trabajo.

- Impuestos extraordinarios.
- Derechos extraordinarios.
- Empréstitos, provenientes de fuentes nacionales o bien, de organizaciones o Estados internacionales.
- Emisión de moneda.
- Emisión de bonos de deuda pública.
- Amortización y conversión de la deuda pública.
- Devaluaciones.
- Decomisos
- Expropiación.
- Nacionalización.
- Privatización.
- Servicios personales.

CAPITULO II.

DISTINTAS CLASES DE SANCIONES Y DE MULTAS ADMINISTRATIVAS

1.- INFRACCION.

Infracción, del latín infractio, significa quebrantamiento de la ley o pacto. Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión. Las leyes Administrativas constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados, limitando así su actuación. Sin embargo, hay ocasiones en que los individuos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, ya porque las cuestionan o porque son objeto de controversia o violación, es entonces, cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho vulnerado, a través de la potestad sancionadora de la administración pública.

En este sentido, encontramos que es muy variada la forma en que se dirigen los individuos a la contravención de una norma. En México la Constitución Federal le llama falta, aunque la denominación más aceptada entre los estudiosos del Derecho, es la de infracción.

Ahora bien, es importante delimitar el tema para una mejor comprensión y así establecer una definición. Para el Maestro Fernando Castellanos Tena, "la infracción fiscal, es una conducta típica, antijurídica y culpable, con la que se incumple una obligación fiscal, patrimonial o formal de la que es responsable una persona individual o colectiva, que debe ser sancionada con una pena económica, por un órgano de la Administración."⁸

⁸ Castellanos Tena Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Ed. Porrúa, México, D.F., 1980, 14ª. Edición

En efecto, por conducta, debemos entender como la manifestación de voluntad que, mediante acción u omisión produce un cambio en el mundo exterior. Este acto es una conducta humana voluntaria que produce un resultado que puede ser espontáneo o motivado. Pero, por las razones que aquí se abordan, la voluntad debe estar encaminada a conductas ilícitas, generando así la realización de una infracción.

En segundo término, por tipicidad, debemos entenderla como la descripción abstracta que hace el legislador de una conducta considerada como infracción, en algún ordenamiento jurídico.

La antijuricidad, es lo contrario a derecho. Este juicio que expresa el carácter injusto de la conducta, recae sobre la acción como tal, especialmente sobre la exteriorización de la voluntad del infractor.

Por último, para poder llegar al elemento culpabilidad, es necesario abordar al elemento imputabilidad, ya que éste es un presupuesto de aquél. Por tanto, la imputabilidad consiste en la calidad del sujeto, en cuanto a sus condiciones de madurez y de normalidad psicológica, que le permiten entender y de esta forma dirigir sus actos con plena conciencia y voluntad.

Ahora bien, la culpabilidad es el elemento subjetivo del derecho que comprende el juicio de reprobación por la ejecución de un hecho contrario al mandato contenido en la ley.

Atendiendo a lo anterior, no debemos desatender que para que una norma jurídica sea perfecta, uno de sus elementos de que debe estar dotada es de una sanción o pena, que debe tener como finalidad la persuasión en la comisión de infracciones, dicho de otra forma, debe tener un carácter ejemplar, para que de esta forma el sujeto infractor piense dos veces antes de transgredir una norma jurídica.

Para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo existe infracción punible, cuando maliciosamente se omite el pago

de los impuestos, de los derechos o se realiza u omite una conducta con el ánimo de contravenir las disposiciones legales.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hay infracción punible cuando no se acata una disposición fiscal, pero corresponde a la autoridad probar que el infractor obró con dolo.

2.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

"Elemento esencial de la noción de lo jurídico es la característica de coactividad, coercitividad o autarquía, que se incluye en todas las definiciones del Derecho inherente a su naturaleza misma, de tal manera que, no puede concebirse un Derecho que no sea coactivo, coercitivo, autárquico."⁹

Del concepto transcrito, queda establecido que no puede hablarse de Derecho sin que exista la figura de la coactividad, pues no puede perderse de vista que la esencia de ambos radica en la obligatoriedad de hacer cumplir con lo estipulado en cualquier ordenamiento jurídico, en esencia, la coactividad consiste en la posibilidad de aplicar una sanción, traducida como medida disuasiva y ejemplar a aquellos sujetos que incumplan o no acaten una disposición jurídica determinada.

"La sanción es, por tanto un concepto jurídico fundamental, al igual que las nociones del supuesto jurídico, persona, derecho subjetivo y deber jurídico. Basta recordar la célebre fórmula o estructura lógica de la norma jurídica expresada por Hans Kelsen: Si A es, debe ser B, si B no es, debe ser C, en la que C es precisamente la sanción."¹⁰

⁹ Lomelí Cerezo, Margarita, Ob. Cit. Página 11.

¹⁰ Ídem. Página 11.

En virtud de lo anterior, entendemos que la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Dicha consecuencia puede implicar diversas afectaciones al infractor, tanto de tipo pecuniario, como corporal, al igual puede implicar la pérdida de bienes, derechos o bien la imposición de alguna obligación, así como cualquier otra restricción que afecte la esfera jurídica del infractor a la norma.

Para Manuel Ovilla Mandujano, la sanción es "la consecuencia de derecho o efecto jurídico que puede ser interpretado como una reacción de la comunidad política en relación con el autor del supuesto."¹¹

En este mismo sentido, el maestro Luis Martínez López, en su obra Derecho Fiscal Mexicano, señala que: "El Estado, en uso de su soberanía expide las leyes que han de regir en el país, e impone su obediencia mediante castigos que en materia administrativa reciben el nombre de sanciones.

Estas forman parte esencial de la ley. Sin ese imperio que obliga a obedecerlas, las leyes no serían norma jurídicas, sino reglas de observancia voluntaria, es decir, nadie sufriría consecuencias por su incumplimiento, por tanto las disposiciones administrativas deben contener carácter ejecutivo, que impulse la voluntad de los gobernados para que obren en determinado sentido, si se rehúsan reciben perjuicio, el que en términos generales se traduce en una sanción."¹²

De las definiciones citadas podemos ver que la sanción se determina como una consecuencia que se da por el incumplimiento de algún ordenamiento jurídico, sin embargo, no se consigna otra característica propia, que su carácter desfavorable o adverso que lógicamente encierra y que es válido, sin embargo en algunos casos hay que observar el alcance que tiene, ya que puede rebasar los

¹¹ Ovilla Mandujano Manuel, "Teoría del Derecho", Ed. Porrúa, México, 1990, Página 97.

¹² Martínez López Luis, Ob. Cit. Página 96.

limites permitidos, y por tanto, ya no estaría ajustada a derecho, desviándose de esta forma su carácter eminentemente disuasivo.

Independientemente de la materia de que se trate, podemos establecer las características más comunes que pueden contener los diferentes tipos de sanciones:

“- Puede consistir en la privación de bienes, de propiedades, de la libertad, inclusive de la vida.

- La sanción tiene como fin la persuasión en la comisión u omisión de conductas ilícitas.

-Tiene un carácter eminentemente preventivo.

- Tiene como condición la realización de algo prohibido por la ley.

- Se dirige siempre contra personas.

- Tiene como elemento la coercibilidad por parte del Estado para hacer cumplir los mandatos de la norma.

- Es impuesta para la conservación del orden social.

- Se encuentra prevista en ordenamientos jurídicos y su aplicación está a cargo de los entes jurídicos competentes.”¹³

¹³ Ovilla Mandujano Manuel, Página 101.

Para el caso que nos ocupa, las sanciones administrativas pueden consistir en **multa**, arresto, clausura de negocios; sin embargo, es importante aclarar que por cometer alguna de las conductas ilícitas contempladas en la ley fiscal, tales como la defraudación o el contrabando, se puede derivar un proceso penal y por consiguiente la pena sería privativa de libertad, por lo que la sanción es de tipo penal y no administrativa o fiscal.

No obstante lo anterior, consideramos pertinente señalar que no es necesario hacer un estudio minucioso de cada una de las sanciones mencionadas, ya que nos interesa solamente lo relativo a las sanciones de tipo administrativo-fiscal, y como acabamos de citar, es precisamente la **multa**.

3.- LA MULTA FISCAL.

La multa fiscal es una "pena de naturaleza pecuniaria, prevista legalmente como sanción y que es aplicable al sujeto activo de una infracción fiscal"¹⁴

Cualquier sanción que se aplique debe ser conforme a derecho, toda vez que de existir alteración alguna se estaría violando el orden jurídico establecido. Es por ello que la autoridad facultada para imponer sanciones como lo es la multa, tiene que sujetarse o cumplir con las disposiciones, requisitos, elementos, etc., contemplados en ley, para que el acto que se emita tenga plena validez.

Precisamente, es esta situación la que nos interesa, toda vez que cuando se aplican las sanciones respectivas, la autoridad al aplicar el ordenamiento secundario, en algunos casos, vulnera los principios fundamentales establecidos jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sucede en el caso

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo I, Ed. Porrúa, S.A. U.N.A.M. México, 1992

específico de la **multa**, determinada en base a porcentajes o cantidades fijas, por lo que su aplicación resulta excesiva, ya que mediante este tipo de sanción, la autoridad no toma en consideración, entre otras circunstancias los elementos de individualización, como lo son: la gravedad de la infracción cometida, el grado de responsabilidad en la conducta omitida o prohibida, la relación existente entre la cuantía de la multa con las condiciones económicas del sujeto infractor, el daño causado, los indicios de intencionalidad del transgresor de la norma, la reincidencia, etc., violando con ello lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 22, Constitucionales, mismos que contemplan las garantías de legalidad, seguridad jurídica y prohibición en la imposición de multas excesivas, como lo son las impuestas en porcentajes o cantidades fijas, como se explicará más adelante.

4.- MULTA FIJA.

Como nos hemos venido refiriendo a lo largo del presente trabajo, "La multa es una pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero".¹⁵ Dicha sanción es impuesta por haber violado un ordenamiento legal determinado. De esta definición básica, podemos determinar que la figura jurídica de multa representa una medida de presión que afecta directamente el patrimonio del infractor.

La multa, es la sanción impuesta a una persona como consecuencia de una infracción administrativa, penal, tributaria o de cualquier otro orden o como efecto de la imputación de una conducta que se encuentra sancionada en la ley con una prestación económica, a pagar en dinero, pero también a veces en documentos de pago al Estado u otra forma legal prevista.

En el ámbito penal, la multa se impone a veces como castigo único, y en otras ocasiones como sanción conjunta o alternativa. La regla general consiste en fijar una cantidad de dinero

¹⁵ Ídem.

entre un máximo y un mínimo, dentro del cual determinarán los tribunales la cantidad a pagar en atención a las circunstancias agravantes y atenuantes del hecho, el patrimonio o capacidad económica y las facultades del infractor.

Se piensa que una de las ventajas de la multa, se da en razón de que es una pena pecuniaria o en dinero, no es causa de deshonra personal ante la sociedad, como las privativas de libertad, ni impide al infractor o penado, vivir con su familia, y por su flexibilidad de pago puede estar al alcance de quien ha de afrontarla. Pero existe el riesgo de quedar impune, cuando el infractor resulta insolvente o no tiene forma de pago, en cuyo caso algunos códigos la sustituyen por la pena subsidiaria de privación de libertad, acumulando una cantidad por día.

Por otra parte, cuando el acusado no es insolvente, se permite la posibilidad de la ejecución forzosa de pago, mediante el embargo y la venta de bienes en subasta pública si no se efectúa el pago directamente en efectivo; estas medidas se extienden a todos los niveles de gobierno, es decir, federal, local o municipal.

Ahora bien, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han sustentado tesis y sentado jurisprudencia, en relación con la inconstitucionalidad de las multas impuestas en cantidades o porcentajes fijos, como se advierte de las que se transcriben a continuación:

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: II, Julio de 1995, Tesis: P./J. 10/95, Página: 19.

“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades

impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 10/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: II, Julio de 1995, Tesis: II.1o.P.A.2 A, Página: 275.

“SANCION PECUNIARIA FIJA E INVARIABLE. ES INCONSTITUCIONAL LA. *El artículo 22 de la Constitución Federal de la República, prohíbe la multa excesiva; entendiéndose por ésta, aquella pena pecuniaria que no corresponde a las condiciones económicas de la persona afectada, o que razonablemente es desproporcional con el valor del negocio en que se cometió; de tal suerte, que cuando la sanción pecuniaria es fija e invariable, se impide con ello a la autoridad administrativa individualizar la multa, es decir, tomar en cuenta las condiciones económicas del infractor, y la gravedad del ilícito fiscal. Ahora, el numeral 129 fracción III, de la Ley Aduanera, vigente hasta el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y dos, en concepto de multa, establece sanciones fijas e invariables, es decir, las circunstancias a que se ha hecho mérito no se encuentran presentes en la fracción del dispositivo en análisis, en tanto que la sanción prevista es un porcentaje fijo. Consecuentemente, si el señalado dispositivo de la Ley*

Aduanera no brinda oportunidad a la autoridad administrativa de individualizar la multa, tomando en cuenta principalmente las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la infracción, contraría el artículo 22 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XIII, Enero de 2001, Tesis: XIV.3o.2 A, Página: 1749.

"MULTAS FISCALES. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN I, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ SU AMPLIACIÓN, VIOLA LOS ARTÍCULOS 22 Y 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN (APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 10/95). En la jurisprudencia P./J. 10/95, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.", se sostuvo que las leyes que las prevén resultan inconstitucionales en tanto no permiten a las autoridades que las imponen la posibilidad de fijar su monto atendiendo a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia en la conducta que motiva la multa y todas aquellas circunstancias que deben tenerse presentes para individualizar la sanción. Ahora bien, la jurisprudencia de mérito resulta aplicable por analogía al artículo 77, fracción I, inciso c), del código tributario federal, que establece el aumento en un cincuenta por ciento fijo de la multa impuesta en términos del artículo 76 de la misma norma, por incurrir en alguna de las hipótesis que prevé el diverso artículo 75 del mismo código, en virtud de que dicho incremento no es el cincuenta por ciento de la multa existente, respecto de la cual la autoridad para imponerla pudo atender a las circunstancias especiales del caso, al establecer ese artículo un porcentaje mínimo y otro

máximo, sino del total de las contribuciones retenidas o recaudadas y no enteradas, es decir, el aumento que impone el artículo tildado de inconstitucional, es autónomo en cuanto a su cuantificación, y no depende del monto por concepto de multa impuesto al contribuyente, en términos del artículo 76, pues aunque el aumento es en relación a la multa, su origen se sustenta en el artículo 75, fracción III; por tal motivo, el total de la multa ya integrada se compone de dos conceptos, el primero por la pena impuesta por una conducta base, que satisface los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, y otro que se impone por la conducta agravada, que no cumple con tales principios. Con lo anterior no se quiere decir que la conducta agravada del contribuyente se desligue de la falta cometida, ya que para que exista una conducta agravada es necesario que exista la conducta base que generó la sanción, pero en el presente caso, existe autonomía para la cuantificación de cada una de esas conductas, pues mientras la base se sustenta en el artículo 76 antes mencionado, la agravada hace lo propio en el artículo 75 en comento, lo que provoca la imposición en parte, de una multa excesiva.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XI, Marzo de 2000, Tesis: P./J. 17/2000, Página: 59.

“MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se

*cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de **cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor**, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.*

Amparo en revisión 1931/96. Vehículos, Motos y Accesorios de Durango, S.A. de C.V. 8 de septiembre de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente.

Amparo en revisión 308/96. Sanyo Mexicana, S.A. de C.V. 8 de septiembre de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 1302/97. Distribuidora Montelargo de Iguala, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Amparo directo en revisión 2101/97. María Eugenia Concepción Nieto. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

Amparo en revisión 1890/98. Maquinaria e Ingeniería de Reconstrucciones, S.A. de C.V., en liquidación. 6 de abril de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el día veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número 17/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VII, Marzo de 1998, Tesis: 2a.XXX/98, Página: 416.

“MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LA ESTABLECE, RESULTA INCONSTITUCIONAL, DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA. Esta Suprema Corte de Justicia ha establecido, en la jurisprudencia plenaria 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. Así, el precepto citado, vigente en mil novecientos noventa y dos, al no implantar las bases para que la autoridad administrativa pueda individualizar la sanción tomando en cuenta las circunstancias especiales del infractor y de la infracción, de forma que pueda cumplirse con los requisitos que se establecen en los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Carta Magna, es inconstitucional.

Amparo directo en revisión 2303/97. Proyectos, Edificaciones y Construcciones Oaxaqueñas, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XI, Marzo de 2000, Tesis: P./J. 17/2000, Página: 59.

“MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.

Amparo en revisión 1931/96. Vehículos, Motos y Accesorios de Durango, S.A. de C.V. 8 de septiembre de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente.

Amparo en revisión 308/96. Sanyo Mexicana, S.A. de C.V. 8 de septiembre de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 1302/97. Distribuidora Montelargo de Iguala, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Amparo directo en revisión 2101/97. María Eugenia Concepción Nieto. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1890/98. Maquinaria e Ingeniería de Reconstrucciones, S.A. de C.V., en liquidación. 6 de abril de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el día veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número 17/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.

5.- MULTA EXCESIVA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la doctrina, han definido el concepto de multa excesiva, sanción prohibida por el artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en consideración los siguientes elementos:

a) Una multa es excesiva, cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito.

b) Cuando se propasa, es decir, cuando va más allá de lo lícito y lo razonable.

c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos, por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga la posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de

la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualmente la multa que corresponda."

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han sustentado tesis y emitido jurisprudencia, en relación con las multas excesivas, mismas que se citan a continuación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: VI.3o. J/4, Página: 322.

"MULTAS FISCALES EXCESIVAS, SON INCONSTITUCIONALES. De la lectura del artículo 76 del Código Fiscal de la Federación, se aprecia que en ningún momento se faculta a la autoridad que deba imponer las sanciones para tomar en cuenta la gravedad de la infracción realizada, los perjuicios ocasionados a la colectividad y la conveniencia de destruir prácticas evasoras, en relación con la capacidad económica del infractor, sino que el monto de la sanción esté en relación directa con la causa que originó la infracción y con el momento en que debe cubrirse la susodicha multa, estableciendo porcentajes fijos. Lo anterior encuadra en el concepto constitucional de multa excesiva, pues con este proceder el legislador de ninguna manera permite a la autoridad calificadora de la sanción, su individualización para la fijación del monto de la misma. Si bien es cierto que el artículo 22 constitucional no establece un límite para la imposición de una multa, también lo es que para que ésta no resulte excesiva, es indispensable que el precepto secundario le otorgue a la autoridad sancionadora la facultad de determinar y valorar por sí misma, las circunstancias que se presenten en cada caso en que

existan infracciones a las disposiciones fiscales, lo cual no sucede cuando la ley establece multas fijas, como son las previstas por el artículo 76 del Código Fiscal de la Federación. En estas condiciones, debe concluirse que una multa resulta excesiva y por ende inconstitucional, cuando la misma se establece en un porcentaje invariable y en su imposición no se pueden tomar en consideración los elementos citados.

Amparo directo 478/89. Servicio San Felipe, S.A. 24 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo directo 375/90. Corporaciones Charles, S.A. de C.V. 25 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo directo 404/90. Odín Textil, S.A. de C.V. 9 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo directo 34/91. Integración Electrónica y Sistemas, S.A. de C.V. 30 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ana María Yolanda Ulloa de Rebollo. Secretario: José Manuel Torres Pérez.

Amparo directo 221/95. Gloria Márquez Hernández. 14 de septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Norma Fiallega Sánchez. Secretario: José Manuel Torres Pérez.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VII, Mayo de 1998, Tesis: VIII.1o. J/11, Página: 948.

"MULTA FISCAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 76 FRACCIÓN II DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO HACE DESAPARECER EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD. *Aun cuando por reforma que se efectuó al artículo 76 fracción II del Código Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 20 de julio de 1992, se modificó la multa fija del 100% de las contribuciones omitidas, y en su lugar se estableció la aplicación de una multa del 70% al 100% como mínimo y máximo, por la omisión total o parcial en el pago de contribuciones; de cualquier manera la sanción que contempla dicha norma contiene vicios que contrarían el artículo 22 de la Constitución Federal, pues a propósito de multas, el Máximo Tribunal de la República tiene establecido criterio jurisprudencial número P./J. 9/95, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de julio de 1995, bajo la voz de "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE." cuyo texto es el siguiente: "De la acepción gramatical del vocablo 'excesiva', así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos, por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga la posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de*

éste en la comisión del hecho que la motiva o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualmente la multa que corresponda."; de consiguiente, si en la especie la propia norma fiscal limita a la autoridad a imponer la multa tomando en cuenta únicamente la contribución omitida, pero sin facultarla para que considere otros elementos, como lo son la capacidad económica, la reincidencia y la conducta del infractor, y en general cualquier elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, que determine particularmente la que corresponda, entonces debe entenderse que dicha sanción presenta el vicio de inconstitucionalidad a que se refiere el criterio jurisprudencial apuntado, no obstante de que la fracción II del artículo 76 del Código Fiscal de la Federación establezca ahora un porcentaje del 70% al 100% de las contribuciones omitidas como mínimo y máximo para su imposición; pues la infracción y el monto que por ésta deba pagarse, continúa apoyándose solamente en base a las contribuciones omitidas, sin establecer las reglas que para su imposición deben considerar las autoridades hacendarias, que como se dijo, deben consistir en la facultad de examinar la capacidad económica, la reincidencia y la conducta del infractor, así como cualquier elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor.

Amparo directo 351/96. Salant, S.A. 3 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretaria: Susana García Martínez.

Amparo directo 145/97. Raúl Chairez Martínez. 25 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretaria: Susana García Martínez.

Amparo directo 251/97. Constructora e Inmobiliaria Remi, S.A. de C.V. 3 de octubre de 1997. Unanimidad de votos.

Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Miguel Negrete García.

Amparo directo 804/97. Antonio Guerra Alarcón. 12 de marzo 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretaria: Susana García Martínez.

Amparo directo 654/97. María Teresa Miranda Swoulferverger. 22 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Patricia Hidalgo Córdova. Secretario: Francisco Javier Rocca Valdez.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: III.2o.A.15 A, Página: 881.

“AMPARO CONTRA LEYES. PROCEDENCIA DEL CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO LEGAL QUE FUNDAMENTO UNA MULTA POR OMISION DE CONTRIBUCIONES, NO ES NECESARIO QUE EN EL JUICIO ORDINARIO SE ARGUMENTEN CUESTIONES DE LEGALIDAD CONTRA LA MULTA. Cuando una autoridad fiscal, con base en el resultado de una auditoría, emite una resolución de liquidación de créditos por concepto de contribuciones omitidas, recargos, actualización, multas por no proporcionar datos a la autoridad fiscalizadora y multas por las contribuciones omitidas, y estas últimas se fundamentan en algún precepto legal que el contribuyente estima inconstitucional, el propio particular tiene la opción de reclamar la inconstitucionalidad de ese precepto legal con motivo de esa liquidación que constituye el primer acto de aplicación, o bien agotar el juicio ordinario (de nulidad) que tiene por objeto modificar, revocar o anular la citada liquidación, y si la resolución del juicio ordinario le resulta

adversa, entonces promover el juicio de amparo directo, en el cual, vía conceptos de violación, deberá impugnar la inconstitucionalidad del precepto legal relativo, pero sin que para ello se requiera que en la demanda de nulidad se hagan valer agravios en contra de la multa impuesta por la omisión de contribuciones. Esto es así porque el particular puede alegar en el juicio ordinario violaciones de mera legalidad, ya sea de procedimiento, de forma o inclusive de fondo, que de ser fundadas podrían anular la liquidación total o parcialmente, quedando de esta manera sin efecto el primer acto de aplicación de las multas que se impusieron como consecuencia de las contribuciones omitidas. Pero esas multas podrían no contener, a juicio del contribuyente, un vicio propio de legalidad, de manera que la inconstitucionalidad de su fundamento no sería competencia del tribunal común. Además, para la procedencia del juicio de amparo en estos casos, la ley no establece que contra la parte de la resolución impugnada en nulidad que constituye el primer acto de aplicación de la ley que se tacha de inconstitucional, se formule algún concepto de anulación. Por lo contrario, el tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo dispone que cuando el interesado opte por hacer valer contra el primer acto de aplicación algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad. Esto implica que ese fundamento se refiere a las cuestiones de ilegalidad propuestas por el inconforme, y si como se dijo, éste no considera que el acto de aplicación tenga vicios propios de legalidad, de obligarlo a formular impugnaciones de esta índole se haría nugatoria la opción que le otorga la ley, ya que es obvio que la resolución recaída al medio ordinario es la que hace que el acto de aplicación sea definitivo y que le cause al quejoso un agravio actual y directo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 164/95. José Ramón Loza Franco. 31 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Mújica Hernández. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.

Véanse: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 51, Sexta Parte, Pág. 35; Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 115-120, Primera Parte, Pág. 127; Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pág. 31; Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VI, Segunda Parte-1, Pág. 193; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo I-Junio, Pág. 223.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo: II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988, Página: 158.

"CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. INCONSTITUCIONALIDAD DE SU ARTICULO 76, FRACCION III. *El artículo 76, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que dice: "Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio sus facultades de comprobación, se aplicarán las siguientes multas: III, el 150% de las contribuciones omitidas en los demás casos". Es violatorio de lo dispuesto por el artículo 22 constitucional que prohíbe excesivas la imposición de multas el precepto constitucional en comento, no establece*

un limite para la imposición de multas, por lo que la autoridad federal tiene potestad para, en cada caso, hacer la calificación de la multa impuesta. Así, el concepto de multa excesiva se puede establecer tomando en consideración los elementos que la integran, partiendo tanto de la acepción gramatical del término "excesivo", como de las interpretaciones realizadas por la doctrina y la jurisprudencia: a) En primer lugar, una multa es excesiva cuando la sanción pecuniaria impuesta al infractor, para reprimir y prevenir la infracción tributaria, salga de los límites de lo ordinario o de lo razonable. b) Una multa es excesiva cuando la sanción pecuniaria está en desproporción con las posibilidades económicas del multado, en relación a la gravedad del ilícito fiscal. c) El carácter excesivo de la multa está en función de las características individuales del multado, pudiendo ser excesiva para unos, moderada para muchos y leve para pocos. d) Para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe en el establecimiento del monto pecuniario, tener en cuenta las condiciones individuales del infractor en concordancia con el hecho que la motiva. e) Las multas excesivas pueden estar establecidas en ley, cuando la sanción pecuniaria sea fija e invariable, impidiendo a la autoridad administrativa individualizar la multa en cada caso concreto, lo que se traduce en que en la imposición de la multa no se tome en cuenta ni las condiciones económicas del infractor ni el ilícito fiscal. Por lo tanto, para calificar el carácter excesivo o no de la multa aplicada, deben tenerse presentes la correspondencia entre la cuantía de la multa y la fortuna y condiciones económicas del infractor, que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga, y tomando en cuenta las finalidades que se persiguen con la imposición de la multa, entre las que se encuentran la prevención y represión de la evasión ilegal tributaria, el carácter de la multa también debe atender a la gravedad de la infracción y a la actitud del infractor, lo que no sucede cuando el monto de la sanción es un porcentaje fijo establecido en ley. Entonces, al tenor de los razonamientos que anteceden, se puede

concluir que, por lo que toca a la ley, una multa será considerada excesiva y, por lo tanto, inconstitucional, cuando se fije como tal una cantidad invariable y en su imposición, por lo tanto, no se puede tomar en consideración la gravedad de la infracción realizada, los perjuicios ocasionados a la colectividad y la reincidencia en la comisión del hecho que la motiva, todo ello en relación con la capacidad económica del infractor. En efecto, al establecerse un sistema de multas fijas, no se puede apreciar desde el punto de vista legal, el carácter excesivo de la multa impuesta, debido a que la autoridad administrativa no está obligada a individualizar el monto de la sanción y por lo tanto no existen parámetros de comparación, para determinar si la multa carece de proporcionalidad o va más allá de lo razonable. En este orden de ideas, al establecer el legislador en el artículo 76, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, un porcentaje único, como multa por la comisión de cualquier infracción que origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones, incurrió en una violación al artículo 22 constitucional, en virtud de que al no tomar en cuenta las circunstancias especiales del infractor, que permitan la individualización de la sanción, se abre la posibilidad e de la aplicación de multas excesivas. Aún más, el carácter excesivo de la multa fijada por el artículo 76, fracción III, en comento, no se desprende del porcentaje en sí mismo considerado, sino de que al establecerse un sistema rígido para la imposición de multas, sin tomar en cuenta la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción, basta que la autoridad hacendaria descubra en uso de sus facultades de comprobación la omisión en el pago de una contribución para que cualquier persona sea sancionada en la misma forma.

Amparo directo 1573/88. F.M.C de México, S.A. de C.V. 19 de octubre de 1988. Mayoría de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

6.- MULTA MÍNIMA.

La constituye aquella sanción impuesta por algún órgano del Estado, tomando como base la cantidad o porcentaje mínimo previsto por el ordenamiento jurídico vulnerado, cuando se impone éste tipo de sanción, la autoridad impositora no se encuentra obligada a señalar los motivos o circunstancias que tomó en consideración para determinarla, sino únicamente debe comprobar que el gobernado efectivamente incurrió en la infracción que se le imputa.

Lo anterior es así, en razón de que al imponer lo mínimo que prevé la norma, sería irrelevante tomar en cuenta cuestiones subjetivas, como lo serían la capacidad económica del infractor, la reincidencia, etc, en virtud de que no tendría caso considerar alguna atenuante, pues al haber determinado la autoridad imponer el monto mínimo, sería imposible que se estableciera uno inferior a éste, por lo que la única obligación a su cargo, es la de probar que efectivamente el gobernado cometió la infracción por la cual se le sanciona.

Al efecto, resulta aplicable, la tesis Jurisprudencial XIII. 2º. 4 A, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo III, Junio de 1996, página 875, que a la letra prescribe:

“MULTA MINIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE RAZONE SU IMPOSICION NO VIOLA GARANTIAS. Cuando la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, estima justo imponer la multa mínima contemplada en la ley tributaria aplicable, ello determina que el incumplimiento de los elementos para la individualización de esa sanción pecuniaria, como lo son: la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste, etcétera, resulte irrelevante y no cause violación de garantías que amerite la concesión del amparo, toda vez que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa

mayor, pero no cuando se aplica la mínima, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una menor de ésta.”

Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Enero de 1999, Tesis: VIII.2o. J/21, Página: 700.

“MULTA MÍNIMA EN MATERIA FISCAL. SU MOTIVACIÓN LA CONSTITUYE LA VERIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA ADECUACIÓN DEL PRECEPTO QUE CONTIENE DICHA MULTA. No obstante que el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de fundar y motivar la imposición de las multas, de las diversas fracciones que la integran se deduce que sólo exige esa motivación adicional, cuando se trata de agravantes de la infracción, que obligan a imponer una multa mayor a la mínima, lo cual no sucede cuando existe un mínimo y un máximo en los parámetros para la imposición de la sanción toda vez que atento al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que en la imposición de la multa mínima prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, la motivación es la verificación de la infracción y la cita numérica legal lo que imperativamente obliga a la autoridad fiscal a que aplique las multas en tal situación, así como la ausencia, por exclusión, del pago espontáneo de contribuciones, caso fortuito o fuerza mayor, que no se invocó ni demostró, a que se refiere el artículo 73 del ordenamiento legal invocado, como causales para la no imposición de multa.

Revisión fiscal 991/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Revisión fiscal 186/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 28 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 81/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 137/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 2 de julio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 207/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila. 6 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

CAPITULO III. MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS MULTAS.

1.- LIMITES CONSTITUCIONALES PARA IMPONER MULTAS.

Para el debido funcionamiento de un Estado, es necesario que exista una Constitución, ya que esta es el orden jurídico que constituye al Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad.

Con base en lo anterior, en cuanto al régimen tributario establecido en el Estado de Derecho de nuestro país, la forma en que el marco jurídico faculta y limita a cada uno de los poderes es determinante, ya que de esta forma se define la actividad que realiza cada uno. Así tenemos que el Legislativo da los lineamientos bajo los cuales el Ejecutivo debe actuar y dicta las normas conforme las cuales los sujetos deben cumplir, en tanto que el Poder Judicial debe velar que el sistema jurídico establecido por el Legislativo, sea ejercitado por el Ejecutivo con relación al cumplimiento de las obligaciones de los gobernados.

Dichos Poderes ejercen las facultades que les fueron atribuidas para la realización de sus funciones, pero siempre actuando dentro del orden jurídico que les dio origen, nunca al margen ni en contra de él.

Ahora bien, cabe aclarar que si el tema principal de nuestro trabajo es lo relativo a las multas previstas en el artículo 35, de la Ley Federal de Competencia Económica, consideramos pertinentes hacer una referencia en cuanto al marco constitucional que gira entorno a ellas, pues como ya hemos señalado, las mismas pueden ser de carácter administrativo, fiscal o penal.

“En este sentido, las garantías individuales, son las limitaciones impuestas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al poder público, que se relacionan con el poder sancionador de la Administración, las cuales se clasifican de la forma siguiente: garantía de irretroactividad de la ley, de audiencia y de legalidad, establecidas por el artículo 14, Constitucional; garantías de forma escrita, competencia, fundamentación y motivación que consagra el artículo 16, de la Constitución, garantías relativas a las visitas de inspección; garantía de prohibición de aplicar multas excesivas, confiscación de bienes y penas trascendentales que regula el numeral 22, de la Carta Magna.”¹⁶

Nuestro régimen Constitucional, establece que el Poder Legislativo es el único que tiene potestad tributaria y el que determina que contribuciones debe cubrir el gobernado y la forma de hacerlo, por tanto, siguiendo una secuencia lógica, es necesario comentar que el artículo 73, es el precepto que faculta al Congreso de la Unión para la creación de contribuciones, derechos, productos y **aprovechamientos**, que se requieren para cubrir el gasto público, asimismo señala que conductas serán consideradas como faltas a las leyes administrativas y fijará los castigos que deban imponerse.

2.- ARTÍCULO 73, FRACCIONES VII, XXI Y XXIX-A, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como ya se indicó en el punto que antecede, el artículo 73, de la Constitución Federal, es el numeral que otorga potestad al Poder Legislativo para señalar que hechos se considerarán infracciones a las leyes administrativas, así como la sanción a imponer a quienes transgredan tales ordenamientos legales. En este sentido, dicho precepto en la parte que interesa, señala lo siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

¹⁶ Lomelí Cerezo, Margarita, ob. Cit. Página 51.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias cubrir el presupuesto.

XXI. Para **establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.**

...

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1° Sobre el comercio exterior.,

2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos IV y V del artículo 27.,

3° Sobre Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.,

4° Sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la Federación., y

5° Especiales sobre:

a) energía eléctrica.,

b) producción y consumo de tabacos labrados.,

c) gasolina y otros productos derivados del petróleo.,

d) cerillos y fósforos.,

e) aguamiel y sus productos de fermentación.,

f) explotación forestal., y

g) producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

..."

De la transcripción que antecede, se desprende que el Congreso de la Unión, es el encargado de la tipificación en ley de las

conductas consideradas como infracciones administrativas, así como de la sanción a imponer al que transgreda sus disposiciones.

3.- ARTÍCULOS 14 Y 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Una vez señalado que en la Constitución, el Estado Mexicano faculta al órgano legislativo para establecer las contribuciones que deben cumplir los gobernados para sufragar el gasto público, así como las conductas que serán consideradas como infracciones a las leyes administrativas, con sus respectivas sanciones; es menester destacar que en la misma Constitución existen ciertos principios tributarios, que constituyen una de las restricciones al poder del Estado, tanto en su aspecto legislativo, como ejecutivo, y que hacen del Estado Mexicano un verdadero Estado de Derecho.

En este orden de ideas, los principios referidos de mayor importancia y trascendencia, son los de legalidad y proporcionalidad, contenidos en los artículos 14 y 31 fracción IV, Constitucionales, los cuales disponen que las contribuciones y aprovechamientos que se tienen la obligación de pagar para contribuir al gasto público de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y/o Municipios, deben estar establecidos en Ley.

Por tanto, para que el Estado cobre contribuciones y aprovechamientos, estos deben tener su apoyo estricto en una norma legal. Un reforzamiento de este fundamento se encuentra en el párrafo segundo del artículo Constitucional que garantiza que nadie puede ser privado de sus propiedades sino es conforme con las leyes expedidas por el Congreso. El artículo 14, de nuestra Ley Fundamental consagra la garantía de seguridad jurídica o legalidad, la cual consiste de manera esencial en que ninguna persona podrá ser privada de su vida, libertad, posesiones, propiedades o derechos, sino mediante procedimiento en el que se cumplan determinadas formalidades y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho por el cual se dio inicio al procedimiento.

Examinado atentamente el principio de legalidad, a la luz del sistema general que conforman nuestras disposiciones constitucionales y dentro de su evolución histórica, se encuentra con la necesidad de que las obligaciones de los gobernados estén establecidas en ley; es decir, dicho principio significa que la Ley que establece algún tipo de obligación u obligaciones, debe definir cuáles son sus elementos, los hechos imponibles, los sujetos pasivos que deben cumplirlas y la sanción para los infractores; por lo que todos estos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa, sino del Legislador, para evitar arbitrariedades.

Ciertamente, para una mayor comprensión de los principios de legalidad y proporcionalidad de las contribuciones y aprovechamientos, citamos la jurisprudencia que a la letra dice:

“LEGALIDAD, PRINCIPIO DE. *El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV que los mexicanos deben contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos en la que se determina los impuestos que se causarán y recaudarán durante que el periodo que la misma abarca.”*

El primer párrafo del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que “A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”, y en el segundo párrafo establece que “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Los anteriores derechos, se les ha denominado como garantía de irretroactividad de la ley, que consiste en la prohibición de aplicar de forma retroactiva la ley en perjuicio de alguna persona.

Como es sabido, la retroactividad se da cuando se aplica una norma de derecho a hechos, actos o situaciones producidos con anterioridad al momento en que aquélla entra en vigor. Para el tema que tratamos, significa que en ningún caso puede castigarse la violación a una disposición administrativa aplicando la sanción que establezca una ley expedida con posterioridad al hecho infractor. Cabe mencionar que la prohibición de la aplicación retroactiva de la Ley, no es sólo una garantía, sino también es un principio de legalidad del acto administrativo.

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 14, de la Constitución General, regula la garantía de audiencia o de debido proceso legal, para la protección de la vida, la libertad y los derechos de los hombres en contra de la arbitrariedad del poder público.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha declarado que aunque la ley del acto no establezca de manera algunos requisitos, ni formalidades previamente a la emisión del acto que se reclama, de todas suertes queda la autoridad gubernativa a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia

Indudablemente que el acto por el cual se impone a un particular una sanción administrativa constituye la privación de un derecho o bien (el derecho a la libertad en caso de arresto, o la pérdida de una suma de dinero, en la multa). Por tanto, no puede estar en discusión que para la aplicación de esas penas administrativas, debe respetarse la garantía de audiencia, es decir, las leyes administrativas deben establecer un procedimiento en que se oiga al afectado, y las autoridades deben sujetarse al mismo. "La mayoría de los doctrinarios señalan que las formalidades en esencia son cuatro:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada, y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas.

2. Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga lo contrario pueda también comprobar su veracidad.

3. Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar sus alegatos; y

4. Que el procedimiento concluya con una resolución que decida las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.¹⁷

En nuestro país la garantía de audiencia se cumple de dos formas, la primera previa a la imposición de alguna sanción, se sigue el procedimiento en que se oigan las defensas del presunto infractor y se reciban sus pruebas, o bien, seguir un proceso contencioso administrativo, en el que se controvierta la legalidad de la sanción, después de que ésta ha sido impuesta, dando hasta entonces al gobernado la oportunidad de ser oído y vencido.

Ahora bien, la fracción IV, del artículo 31, Constitucional, consagra el principio de legalidad-proporcionalidad, conforme al cual las contribuciones y los aprovechamientos, deben estar establecidos en una ley y deben ser equitativos. Asimismo, consideramos importante señalar que el artículo citado se refiere a una generalidad de sujetos, además determina que las contribuciones y aprovechamientos deben estar destinados a los gastos públicos, ya sea de la Federación, Estados o municipios en que residan los sujetos obligados, además de que deben ser proporcionales y equitativas, por lo que la arbitrariedad en su determinación, debe considerarse

¹⁷ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 9ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1962.

inconstitucional, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

Una vez determinado el principio de legalidad-proporcionalidad de las contribuciones, a continuación veremos otro aspecto establecido en el mismo artículo 31, de la Constitución General, de gran trascendencia en materia de contribuciones y aprovechamientos. La fracción IV, del artículo 31, de la Constitución establece lo siguiente:

“Artículo. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Es precisamente, la proporcionalidad y equidad de lo que hablaremos a continuación, toda vez que son dos principios constitucionales básicos dentro del tema a estudio, ya que todo aprovechamiento, llámese multa debe cumplir con este principio.

En este orden de ideas, “La proporcionalidad, es un principio del cumplimiento del cual, las leyes tributarias deben establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven al contribuyente atendiendo a su capacidad económica, distribuyendo la carga tributaria equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes, con el objeto de que no tenga que ser soportada tan sólo por una o varias fuentes en particular.”¹⁸

“La equidad, es un principio en cumplimiento del cual, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igual a todos los contribuyentes de un mismo tributo...”¹⁹

¹⁸ Sánchez Hernández, Mayolo. “Derecho Tributario”, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª. Edición, México, 1990, Página 135.

¹⁹ Ídem, Página 136.

Con base en lo anterior, consideramos pertinente transcribir la jurisprudencia que a la letra reza:

“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos.

Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menor ingreso, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que deben ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos.

El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pagos, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para representar el principio de

proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."

Séptima Época, Primera Parte: Vols. 199-204, Pág. 57. Amparo en revisión 2598/85. Alberto Manuel Ortega Venzor. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Vols. 199-204, Pág. 57. Amparo en revisión 2980/85. Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Luis Fernández Doblado.

Vols. 199-204, Pág. 57. Amparo en revisión 2982/85. Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos.

Ponente: Fausta Moreno Flores.

Vols. 199-204, Pág. 57. Amparo en revisión 4292/85. Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985.

Unanimidad de 7 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Vols. 199-204, Pág. 57. Amparo en revisión 4528/85. Jean Vandenhoute Longard. 26 de noviembre de 1985.

Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos de Silva Nava.

Instancia: Tribunal en Pleno. Fuente: Apéndice 1988. 8ª.

Época. Parte I. Página: 162. Clave: Tesis: 88

En resumen, la proporcionalidad se refiere al carácter económico de la multa impuesta, misma que debe ir en proporción directa con la capacidad económica del transgresor de la norma administrativa; y la equidad, se refiere en cuanto se aplica en forma general a todos los que se encuentren en el mismo hecho infractor.

4. ARTÍCULOS 16, 21, 22 Y 28, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Las garantías de forma escrita, competencia, fundamento y motivación, se encuentran reguladas en la primera parte del artículo 16, Constitucional que dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

"En un principio, se consideró que este precepto se refería únicamente a las autoridades ejecutoras, pero en razón de la amplísima connotación que tiene el concepto de actos que ocasionan alguna molestia al individuo en su persona, familia y bienes, ha llegado a interpretarse en el sentido de que abarca prácticamente a todos los actos de autoridad que afectan al particular en alguna forma, incluyendo por tanto, a las autoridades ordenadoras."²⁰

Es de resaltar, que al consignar el artículo 16, Constitucional, que los actos deben emanar de una autoridad competente y estar fundados y motivados, está robusteciendo la garantía de legalidad de los actos de autoridad, que deriva del numeral 14 de la propia Ley Fundamental, pues la finalidad que se persigue, es que los actos emanados de las autoridades administrativas que afecten a los particulares, se realicen en la forma y en los términos que señala la Ley.

Asimismo, dicho numeral consagra la garantía de competencia del funcionario que haya dictado, ordenado, tramitado o resuelto el procedimiento del que deriva el acto administrativo que afecta la esfera jurídica del gobernado, la cual es una causa de ilegalidad del acto.

En relación con la obligación que tienen las autoridades administrativas de fundar y motivar su competencia, es necesario transcribir la Tesis de Jurisprudencia siguientes:

²⁰ Burgoa, Ignacio, "El Juicio de Amparo", 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XIV, Noviembre de 2001, Tesis: 2a./J. 57/2001, Página: 31.

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: **“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.”**, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de **exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios.** En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan

diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XIV, Octubre de 2001, Tesis: 2a. CXCVII/2001, Página: 429.

“AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma

*determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como **la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto**, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.*

Por otra parte, también es ilegal la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas de los particulares y que trasciendan en el sentido de la resolución, inclusive la ausencia, falta o indebida de fundamentación o motivación, ya sea sustancial o material.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado el contenido de las garantías de fundamentación y motivación en los siguientes términos:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos

y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

También ha distinguido la Corte los dos aspectos: formal y material o de fondo, de la falta de fundamentación y motivación al establecer que la abstención de expresar el fundamento y motivo de un acto de autoridad (violación formal) impide juzgar el acto en cuanto al fondo, por carecerse de los elementos necesarios para ello, por lo que la reparación de la violación cometida, consiste en dejar insubsistente el acto formalmente ilegal, pero no juzga sobre el fondo por desconocer sus motivos y fundamentos, por lo que no puede impedirse a la autoridad que emita un nuevo acto en el que subsane los vicios formales.

Para Bonnard, “el motivo y el fin del acto administrativo, son dos elementos esencialmente diferenciables y de diferente naturaleza; uno es la causa del acto; el otro su efecto; uno es el punto de partida; el otro el punto de llegada. Para evitar confusión hay que seguir las siguientes reglas:

1. Cuando existen motivos y éstos son legítimos, el acto persigue necesariamente su fin normal. Por consiguiente, no existe desviación o desvío de poder, aunque otro fin diferente al legal alcanzado sea perseguido y simultáneamente logrado por el agente.

2. Si el acto administrativo carece de motivo habrá ilegalidad, pero no necesariamente desvío de poder, es decir irregularidad en cuanto al fin. Lógicamente si los motivos que justifican el acto no existen, no se puede hablar de que el mismo ha alcanzado su fin normal. Puede haber sucedido que la Administración actuara sin conocimiento de causa, de buena fe y comete entonces un error involuntario; el fin es materialmente imposible. O bien, actuó conociendo el problema, so pretexto de motivos material y jurídicamente inexistentes y persiguiendo fines ilícitos; entonces habrá desviación de poder. En este último caso, el fin realmente perseguido

por el agente sirve, a la vez, de motivo para el acto así dictado, pero para el Derecho, el motivo está ausente.²¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que el artículo 16, Constitucional, al ordenar que todo mandamiento de autoridad competente, además de constar por escrito, debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento, consagra dos garantías:

- Una formal, que consiste en la expresión de los motivos y fundamentos legales del acto, en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que apoyó la autoridad, a fin de que esté en aptitud de combatirlos en caso de inconformidad; y

- Una material, que estriba en la existencia real de los motivos del acto y en la vigencia y aplicabilidad de los preceptos legales invocados por la autoridad.

En esta tesitura, nuestro Máximo Tribunal considera que para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad, en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que los origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Otro aspecto muy importante a considerar para el presente trabajo, lo constituye la garantía de motivación de las sanciones por infracciones a las leyes administrativas, se da cuando la ley fija un monto mínimo y un máximo. Tal aspecto es el relativo a la proporción que debe existir entre la sanción, la gravedad o levedad de la infracción y las condiciones particulares del infractor.

²¹ Lomelí Cerezo, Margarita, Ob. Cit. Pág. 71.

Efectivamente, para el castigo de las infracciones, la autoridad administrativa tiene la facultad discrecional de cuantificar la sanción pecuniaria que estime adecuada dentro de los límites máximo y mínimo que fije la ley aplicable al caso. Por tanto, al adoptar la resolución respectiva debe no solamente fundarla en los preceptos de dicha ley, sino que debe motivarla expresando cuales son los supuestos de hecho que existen en el caso y los elementos de juicio, o consideraciones que la determinaron al imponer tal sanción.

Esto es, que no basta el hecho de que una falta sea grave, para castigarla con la sanción máxima; y no basta la mera gravedad, porque ésta reviste grados cuando lo reconoce el legislador al establecer un extremo máximo y uno mínimo de multas y, en esas circunstancias, la sanción más enérgica sólo puede corresponder a los casos de extrema gravedad, misma que la autoridad debe acreditar, y por consiguiente justificar el monto de la multa que impone, para no caer en un exceso de poder, violando así los derechos fundamentales de los gobernados.

En esta tesitura, es conveniente citar la jurisprudencia que ha sustentado el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, criterio que puede considerarse como la síntesis del criterio del Poder Judicial de la Federación, sobre la correcta cuantificación de las multas y que se transcribe en seguida:

“MULTAS. ARBITRIO DE LAS AUTORIDADES PARA IMPONERLAS ENTRE EL MÍNIMO Y EL MÁXIMO PERMITIDO POR LA LEY. DEBE RAZONARSE.- Las autoridades administrativas pueden cuantificar las multas que correspondan a infracciones cometidas y, al hacerlo, gozan de plena autonomía para fijar el monto que su amplio arbitrio estime justo dentro de los límites señalados en la ley; empero, al determinar la sanción, deben expresar pormenorizadamente los motivos que tengan para fijar la cuantía de la multa, para lo cual hay que atender a las peculiaridades del caso y a los hechos generadores de la infracción, y especificar cómo influyeron en su ánimo para

detener dicho arbitrio en cierto punto entre el mínimo y el máximo en que oscila la multa permitida en la ley.”

En relación con la garantía relativa a las visitas de inspección, que también consagra el artículo 16, Constitucional, y que a la letra dispone:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

Es de resaltar que las formalidades que deben seguirse en los cateos, están señaladas en el mismo artículo 16, Constitucional, el cual dice “En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.”

De la transcripción que antecede, se evidencia que las visitas que practiquen las autoridades administrativas en cumplimiento a los ordenamientos legales respectivos, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser emitidas por escrito por una autoridad administrativa competente.

- Se debe expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar a inspeccionarse, es decir estar fundada y motivada.

- Se debe precisar el objeto o fin que persigue la visita.

- La diligencia debe practicarse en presencia del visitado, de su representante legal o de persona autorizada para recibir la visita.

- El visitado debe señalar dos testigos de asistencia o, en su ausencia o negativa, la autoridad que practica la visita.

- Al concluir la inspección se debe levantar acta circunstanciada de lo acontecido durante la visita, la cual será firmada por los testigos de asistencia, por el visitado y por el visitador.

- Además deben en su caso llenarse los requisitos que fijan las leyes de la materia.

Ahora bien, por lo que respecta al artículo 21, Constitucional, el cual en la parte que interesa señala que:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

...”

De lo anterior, se desprende que dicho precepto determina el castigo a las infracciones administrativas, las cuales sólo pueden consistir en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. No obstante ello, algunos ordenamientos administrativos establecen otras sanciones, como lo son la clausura de establecimientos, la suspensión en el ejercicio de cualquier actividad autorizada por el Fisco, la suspensión, destitución o inhabilitación de ejercer cargos públicos y el decomiso.

Las sanciones señaladas en el párrafo anterior, tienen evidentemente un fin aflictivo, represivo y disuasivo, en virtud de que con su aplicación, no es posible la reparación, porque dada la importancia social de la transgresión a la ley, lo que se busca es evitar la reincidencia en las conductas infractoras e intimidar a los demás obligados, asegurando indirectamente así el cumplimiento de la norma.

Es de señalarse que no obstante que las sanciones a que se ha hecho alusión, no se encuentran expresamente señaladas en el texto del artículo 21, Constitucional, las mismas no contravienen a nuestra Ley Fundamental, en virtud de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió un criterio en el sentido de que los artículos 58, fracción III, y 61 de la Ley de Pesca, que establecen el decomiso de los productos obtenidos sin la autorización correspondiente, no violan el artículo 21, Constitucional, dando al efecto las siguientes consideraciones:

“En efecto, el decomiso que instituye la Ley de Pesca no es una pena propiamente dicha, considerando que no se autoriza un castigo por la comisión de un delito, sino una sanción administrativa por infracción a una ley, de esa naturaleza... Aun cuando es cierto que el artículo 21 de la Constitución Federal dispone también que corresponde a la

autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, castigo que sólo puede consistir en multas o arresto, la disposición debe interpretarse en el sentido de que delimita en términos generales la esfera de acción de las autoridades judiciales y administrativas disponiendo que la autoridad judicial es el órgano estatal con atribución privativa para aplicar las penas por hechos delictuosos y que la autoridad administrativa no puede imponer castigos por delitos, sino sólo por faltas administrativas. La disposición debe interpretarse literalmente, para concluir que el precepto prohíbe a la autoridad administrativa imponer otro tipo de sanciones por violación a leyes administrativas. En efecto, no es posible jurídicamente decir que sólo las sanciones administrativas contempladas en el artículo 21 mencionado, multa o arresto, sean las únicas que pueden ser aplicadas por autoridades administrativas, ya que el campo de acción de éstas es muy amplio y no se limita a esos dos casos, pues el orden jurídico mexicano también puede imponer sanciones por violación a leyes administrativas, como en el presente caso, en que la Ley de Pesca estatuye como sanción administrativa el decomiso de los productos capturados cuando existe razón para privar de los bienes que poseen los particulares...”
(Amparo en Revisión 2209/70, fallado el 24 de abril de 1973, Informe de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1973, 1ª. Parte, Página 377).

Efectivamente como podemos advertir, el Pleno de la Corte, a pesar de que consideramos que sus argumentos no son del todo sólidos, ha sustentado el criterio de que por el hecho de que muchas leyes administrativas consignan sanciones distintas de la multa o el arresto, no se pueden considerar inconstitucionales, porque el campo de la materia administrativa es muy amplio y por ello, si no se está en presencia de un hecho delictuoso, puede entonces imponer alguna sanción administrativa contemplada en la ley respectiva.

En este sentido, a pesar de que las consideraciones de la Corte no son del todo convincentes, estimamos que sería utópico pensar que se lleguen a derogar las penas de clausura, suspensión de actividades, decomiso, etc., ya que se encuentran muy arraigadas en nuestro Derecho Positivo, además de que la tendencia actual, es la de dar más atribuciones a las autoridades administrativas. En esta tesitura, se estima que sería necesaria una reforma al artículo 21, Constitucional, aclarando su redacción, en el sentido de que la autoridad administrativa está facultada para sancionar las infracciones a las leyes administrativas y no sólo las contempladas en los reglamentos, además de que expresamente se señale que la autoridad cuenta con la potestad de imponer otro tipo de sanciones distintas a la multa y al arresto, para de esta forma tener realmente seguridad jurídica y no entrar a cuestiones de interpretación de leyes.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 22, Constitucional, dice:

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

En relación con esta transcripción, es de señalar que en la actualidad no hay un límite Constitucional, para determinar la cantidad máxima que puede imponer la autoridad administrativa. Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 20 de junio de 1995, estableció jurisprudencia en el sentido de que la prohibición contenida en el artículo 22, Constitucional, de imponer multas excesivas no está limitada al campo penal, criterio que ha continuación se transcribe:

“MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.
Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de

ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 7/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco."

En la misma sesión, se definió el concepto de multa excesiva, a que se refiere el numeral 22, de nuestra Carta Magna, estableciendo la jurisprudencia número P./J. 9/95, misma que es del tenor siguiente:

"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o

levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 9/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.

Finalmente en la misma sesión, se estableció de igual forma la jurisprudencia P./J. 10/95, que constituye una consecuencia de las anteriormente transcritas, misma que literalmente dice:

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

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 10/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.”

De las jurisprudencias citadas, se desprende que las disposiciones que consignan multas en cantidades o porcentajes fijos para sancionar infracciones administrativas, se consideran violatorias del artículo 22, Constitucional.

En relación con el artículo 28, de la Constitución de 1917, es de señalar que en México, están prohibidos los monopolios por tal precepto, que tiene su antecedente en la de 1857; la prohibición fue reglamentada por ley de 1934 que en sus cincuenta y ocho años de vigencia sólo fue aplicada una vez. La acentuada concentración de capitales que se verificó durante su vigencia y su no aplicación fueron una prueba clara de su ineficacia. Con posterioridad se dictaron leyes orientadas a evitar los efectos de la concentración en ciertos mercados, otorgando facultades especiales al ejecutivo federal en

materia económica, reglamentando la inversión extranjera directa y ordenando el registro de las transacciones tecnológicas. El registro de estas transferencias fue quizás el instrumento más efectivo para evitar ciertas prácticas monopólicas, mediante la prohibición de las cláusulas que se originaban en una posición dominante en el mercado por parte del oferente. La derogación de esta ley, la liberalización de la inversión extranjera directa y de la certera, demandaban normas ágiles y eficientes que protegieran la libre concurrencia en el mercado. La reforma de la Constitución de 1982, la inclusión de un capítulo sobre protección de la competencia en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política de modernización del Estado impulsaron la modificación de la ley.

La nueva norma mexicana deroga la Ley de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, si bien recoge la facultad principal otorgada por la misma respecto a la fijación de precios máximos, crea un organismo especial para su aplicación y reforma profundamente las características de la ley de monopolios que sustituye. Sin embargo, reitera el error de incluir en la descripción de las conductas prohibidas un excesivo número de elementos subjetivos difíciles de probar, que motivaron en parte la inaplicabilidad de la norma anterior, tampoco precisa con claridad la facultad de ordenar la disolución de los monopolios u oligopolios existentes.²²

Ahora bien, el artículo 28, Constitucional, prohíbe las prácticas monopólicas, es decir, tutela la libre concurrencia en los mercados en cuanto a los productos y servicios, mismo que en su parte que interesa señala:

“Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

²² Pérez Miranda Rafael, “Derecho de la Propiedad Industrial y Derecho de la Competencia”, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2002, Páginas 279 y 280.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes...

...”

De lo transcrito, es de advertirse que todo acto contrario a los usos, costumbres y leyes que rigen la industria o el comercio que menoscabe la libre competencia o perjudique al público consumidor constituye competencia desleal. Como se puede observar en nuestro sistema jurídico, la libre competencia está Constitucionalmente garantizada por los artículos 5o. y 28 de nuestra Carta Magna, y conforme a dichos preceptos, a nadie puede impedirse que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode siendo lícito, y cuando no se ataquen los derechos de terceros, ni se ofendan los derechos de la sociedad; se prohíben los monopolios, a excepción hecha de aquéllos que por su naturaleza corresponden al Estado y de los privilegios que conceden las leyes sobre derechos de autor y de invenciones y marcas.

Asimismo, nuestro país participante de diversos Tratados Internacionales, como el Convenio de la Unión de París, vigente desde mil novecientos ochenta y tres, mismo que en términos del artículo 133 constitucional, es la ley suprema en nuestro Estado; este Convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de julio de 1976, y en su artículo 10 bis, señala expresamente que, los países de la Unión están obligados a asegurar a sus nacionales, una protección eficaz contra la competencia desleal, y aclara "constituye acto de competencia desleal todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial o comercial". Con base en esto, las leyes respectivas, tratan de evitar la competencia desleal, reprimiendo los actos deshonestos en materia de industria y comercio, así como aquéllos que sean contrarios a dichas disposiciones.

En este sentido, es de señalarse que lo sancionable en los actos deshonestos, es el abuso del bien jurídico tutelado por el artículo

28 constitucional, es decir, el abuso a la libertad de competencia que en él se consagra, no siendo admisible la restricción de esta libertad sin la existencia de una conducta que se adecue exactamente al supuesto jurídico contemplado por la norma legal. Las leyes respectivas señalan una serie de actos deshonestos que consideran como conductas de competencia desleal, que aparte de ser actos contrarios a las disposiciones que las mismas establecen, causan perjuicio no sólo al tercero de quien obtiene beneficio o causan daño, sino también al desarrollo del comercio y la industria, repercutiendo a su vez en un daño para el público en general que requiere de los productos o servicios que le ofrecen.

Así, tomando en cuenta los actos deshonestos que se sancionan como infracciones administrativas, podemos definir a la competencia desleal, como la conducta de un competidor que utilizando cualquier procedimiento en contra de las buenas costumbres o de alguna disposición legal, sustraiga, utilice o explote un derecho comercial o industrial de otro recurrente, con el fin de obtener ventajas indebidas para sí, para varias personas, o para causarle un daño a aquél, para tal efecto, debemos decir que el concepto de buenas costumbres ha sido interpretado por la doctrina como los principios deducibles de normas positivas que son aceptados por el sentimiento jurídico de una comunidad. Así, costumbres comerciales como anuncios, promociones de ventas, campañas de descuento, etcétera, son lícitas y permitidas para atraer clientela a un establecimiento o hacia un producto, siempre que no se empleen medios reprochables para ello.

Siguiendo con el concepto de competencia desleal, es requisito primordial para que haya deslealtad, que primero exista competencia entre los comerciantes, es decir, que desarrollen una actividad encaminada o relacionada con el mismo fin, toda vez que podría darse una conducta ilícita entre comerciantes que no compiten entre sí, y ésta, independientemente de que sea sancionable por otros medios, no constituye competencia desleal. También cabe decir, que la conducta deshonesto del comerciante desleal puede ser activa o pasiva, es decir, consistir en un hacer o en una omisión, realizada con la intención de obtener un beneficio propio o causar daño a otro recurrente. Ahora bien, para que esa competencia desleal sea

sancionable como infracción administrativa, es indispensable que se actualice el supuesto, consistente en que esa conducta calificada de desleal cause o induzca al público a confusión, error o engaño en relación con el producto o servicio que requiere o con el establecimiento que lo ofrece.

Para una mejor comprensión, es importante establecer lo que se entiende por causar o inducir al público, es producir en él, un ánimo, ya sea incitándolo o persuadiéndolo a moverse en determinado sentido, con el fin de obtenerlo como cliente, esto es válido en la libre competencia, pero no a través de conductas deshonestas. Lo que resulta reprochable, es obtener este fin mediante la confusión, el error o el engaño en que se hace caer al público. Conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, confusión, significa la mezcla de dos o más cosas diversas, de modo que las partes de la una se incorporen a la otra, falta de orden o de claridad; la acepción de error, es concepto equivocado o juicio falso y engaño; la falta de verdad en lo que se dice, hace, cree, piensa o discurre. De esta manera, la conducta del comerciante encaminada a confundir, equivocar o engañar al público, es una conducta deshonestas que encuadra en un hecho infractor, si la confusión, el error o el engaño lo llevan a suponer que existe relación o asociación entre un establecimiento y el de un tercero, como por ejemplo en las cadenas de tiendas o negocios que ostentan la misma o semejante denominación, o bien, que lo hagan suponer que se fabrican o venden productos o se prestan servicios bajo las normas, licencia o autorización de un tercero, como por ejemplo, las agencias de carros que componen o venden piezas originales de la misma empresa que fabrican los automóviles. Para que una conducta sea sancionable conforme a la ley, es necesario que se cumplan todos los requisitos previstos en las hipótesis normativas, en virtud, de que en nuestro sistema jurídico, a excepción de que expresamente lo señale la ley, no es admisible la aplicación de sanciones por conductas análogas a las previstas.

Concluyendo, es preciso que los monopolios o prácticas monopólicas, se encuentran prohibidos expresamente por el artículo 28, Constitucional, y que debe entender por éstos, como toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de

consumo necesario o básico, y que tenga como finalidad el obtener el alza en su precio; también lo constituye, todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier forma hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí, y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida, a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social.

CAPÍTULO IV.

LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO PARA IMPONER Y COBRAR MULTAS.

1.- LA POLICÍA ADMINISTRATIVA.

Es una realidad que el Estado para poder llevar a cabo sus fines de manera satisfactoria, requiere de una base económica, la cual por razones lógicas debe provenir en su gran mayoría de los gobernados, quienes son los que se benefician de manera directa de las obras y servicios, como lo son la impartición de justicia, la policía, la educación, el transporte, etc., que brinda el Estado.

En estos tiempos, en que el crecimiento demográfico, los avances científicos y tecnológicos, son continuos y permanentes, demandan del Estado una mayor cantidad de recursos monetarios, y para ello es necesario que las acciones y objetivos que se buscan, sean eficientes, para el caso en particular de este trabajo, que el Estado haga cumplir de manera enérgica los ordenamientos jurídicos aplicables.

El Estado es un sistema de poder inmerso en la sociedad, encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social. Aparece como resultado de la actividad económica de los hombres por lo que en ejercicio de sus funciones, norma y conduce las actividades económicas de la sociedad que lo originó,

El Estado es un ente económico que instrumenta y regula, a través de sus potestades conferidas por la ciudadanía, las actividades económicas de los sujetos gobernados; pero también, como sujeto activo, administra los bienes de la colectividad procurando la satisfacción de las necesidades de grupo, a través del principio de equidad.

Se dice que el Estado interviene en la economía al fijar normas que obligan a la realización u omisión de cierta conducta con efectos económicos, como lo son, el evitar las prácticas monopólicas, las concentraciones, los concesionamientos o permisionamientos de servicios públicos en sectores específicamente regulados; infracciones que se encuentran prohibidas por el artículo 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley Federal de Competencia Económica.

Como sabemos, la ideología del liberalismo económico, es una corriente que defensora de los intereses de la clase burguesía industrial y comercial, es por ello, que el Estado debe actuar como un poder regulador para evitar la expansión económica de sólo una parte de la sociedad, ya que de no ser así, crecerían aún más las diferencias económicas entre las clases sociales.

De esta forma la libertad económica es producto de la vigilancia estatal, a través de los órganos creados especialmente para ello, como lo es en el presente caso, la Comisión Federal de Competencia, quien es la encargada de la supervisión y aplicación de las normas aplicables, en materia de monopolios y competencias desleales al comercio.

El Estado mexicano, interviene en la economía orientándola normativa y participativamente hacia la consecución de los objetivos nacionales determinados en nuestra Carta Magna y en los planes nacionales de desarrollo.

Ahora bien, para que se lleve a cabo lo expuesto, es necesario que el Estado cumpla cabalmente con sus funciones, es decir, que haga uso de las facultades otorgadas a los órganos de la administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales imponen. Entre estas facultades se encuentra la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

Para el ilustre penalista. Vicente Manzini, el poder sancionador de la Administración, encuentra su justificación en la

siguientes consideraciones: "Las manifestaciones legítimas de voluntad de la Administración son necesariamente obligatorias para los súbditos, porque emanan de la voluntad jurídicamente superior, ya se exprese la misma con la norma de derecho o con el acto administrativo... El concepto de obligatoriedad jurídica implica el de sanción, y por eso el cumplimiento del deber jurídico respecto de la Administración Pública, viene asegurado o mediante la potestad de coerción directa, o con efectos jurídicos sancionatorios, los cuales ahora tienen el aspecto formal de los del derecho privado; ya imitan las providencias del derecho procesal civil (ejecución de oficio), ya por el contrario son verdaderas y propias sanciones..."²³

Para Villegas Basavilbazo, "La potestad sancionadora de la Administración, es una de las facultades propias de los poderes estatales que la misma Administración posee para el cumplimiento integral de la función administrativa. Esas potestades son las siguientes: reglamentaria, imperativa, sancionadora, ejecutiva y jurisdiccional. De acuerdo con dicho autor, la potestad sancionadora, que comprende la correctiva y la disciplinaria, es un complemento de la potestad imperativa, ya que esta sola sería insuficiente para asegurar el cumplimiento de órdenes y mandatos, siendo indispensable la coerción, que se traduce en sanciones correctivas y disciplinarias. El ejercicio de esta potestad represiva revela una vez más, la quiebra del principio de separación de poderes, concebido en forma rígida e inflexible... En realidad, la potestad sancionadora radica en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas... En cuanto al ejercicio de la potestad correctiva cuyas finalidades tienen por objeto asegurar el orden público y garantizar la integridad física de las personas y de las cosas, la moral y la economía públicas, por medio de limitaciones a la libertad individual, su examen corresponde al estudio del **poder de policía**, considerado como la facultad jurídica de la Administración Pública de ejercer coactivamente su autoridad con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general."²⁴

²³ Tratado de Derecho Penal. Traducción de la edición italiana de 1941. EDIAR, Buenos Aires, Teorías Generales, Volumen I, Página 142.

²⁴ El Acto Administrativo, T.E.A., Buenos Aires, 1956, Página 206.

Ciertamente, dada la gran diversidad de funciones de la Administración Pública, la importancia y urgencia de los intereses de la colectividad, así como la necesidad de reprimir indefectiblemente las violaciones a las normas legales que protegen esos intereses, no sería factible que la Administración tuviera que acudir a los tribunales judiciales para obtener que se sancionara a los infractores de las normas administrativas, puesto que esto no sería práctico, además de que entorpecería la consecución de los fines públicos que persigue. Situación que no implica que al ejercitar su potestad sancionadora la Administración, se aparte de las normas constitucionales y legales aplicables, que forman parte del régimen jurídico del Estado Mexicano.

En esta tesitura debemos señalar que la policía administrativa, es la facultad que tienen los órganos de la administración pública federal, local o bien, municipal, para hacer cumplir con los mandatos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los ordenamientos que de ella emanan, para de esta forma llegar a la finalidad del Estado que es el bien común.

2.- FINES DE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA.

La facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra prevista en los diferentes ordenamientos jurídicos que regulan la materia administrativa, las cuales establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión u omisión.

Como ya lo hemos dicho, la finalidad de la policía administrativa, consiste en la inspección, vigilancia y aplicación estricta de las leyes, a todos aquellos sujetos que las transgreden. Entre las sanciones tenemos de diferentes tipos, como lo son las disciplinarias, las medidas de apremio y las sanciones administrativas.

El Estado, en uso de su soberanía expide leyes y reglamentos que han de regir en el país, e impone su obediencia

mediante castigos que en materia administrativa y fiscal, reciben el nombre de sanciones.

Estas forman parte esencial de la ley, ya que sin ese imperio que obliga a los gobernados a obedecerlas, las disposiciones legales no serían normas jurídicas, sino reglas de observancia voluntaria, es decir, nadie sufriría consecuencias de derecho por su incumplimiento.

Ciertamente debemos establecer que la potestad sancionadora de la administración, es la facultad de castigar las transgresiones a la ley, que no sean constitutivas de delitos, con la finalidad de que la administración pueda cumplir con las tareas que los ordenamientos legales le imponen.

Es importante resaltar, que el artículo 21 constitucional, que señala que las autoridades administrativas sólo están facultadas expresamente para imponer multas y arrestos por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, asimismo, cabe precisar que no solamente esas sanciones son las únicas que pueden establecer tales autoridades, sino además, todas aquellas que se prevengan en diversas leyes administrativas o fiscales, expedidas por el Congreso de la Unión, sin más límites que lo prescrito por el artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina la competencia del Poder Legislativo para emitir ordenamientos jurídicos en materia federal, pues el multicitado artículo 21 del código político, no restringe sus facultades para expedir leyes de naturaleza sancionatoria, sino que sólo limita la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones por faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, los cuales sólo pueden ser emitidos por el titular del Poder Ejecutivo, por esta razón, el constituyente quiso precisar esa atribución legislativa autónoma en cuanto a la materia sancionatoria, pero en forma alguna, restringir la competencia del Congreso Federal para expedir leyes de esa naturaleza, mismas que deben ser ejecutadas por las autoridades administrativas, según lo dispone el artículo 89, fracción I, de la Constitución.

Al respecto, se citan los siguientes criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, los cuales a la letra dicen:

“CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente.*

Amparo en revisión 164/95. Inmobiliaria del Sur, S. A. de C. V. 15 de abril de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosa María Galván Zárate.

Amparo en revisión 1103/94. Organización Dulcera de Acapulco, S. A. de C. V. 15 de abril de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de junio en curso, aprobó, con el número XCII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de junio de mil novecientos noventa y siete.

MULTAS FISCALES. LAS AUTORIDADES ESTATALES SI TIENEN FACULTADES PARA IMPONER SANCIONES POR INFRACCIONES A LEYES IMPOSITIVAS, SIN QUE

ELLO SEA VIOLATORIO DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. Si bien en los términos del artículo 21 constitucional, las autoridades administrativas sólo están facultadas expresamente para imponer multas y arrestos por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que no solamente esas sanciones son las únicas que pueden establecer dichas autoridades, sino además, todas aquellas que se prevengan en diversas leyes administrativas o fiscales como lo es el Código Fiscal de la Federación, expedidas por el Congreso General, sin más límites que lo prescrito por el artículo 73 de la Carga Magna, que determina la competencia de dicho poder para legislar en materia federal, pues el multicitado artículo 21 del código político, no está restringiendo las facultades del Poder Legislativo para expedir leyes de naturaleza sancionatoria, sino que sólo está restringiendo la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones por faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, mismos ordenamientos que, como el titular del Poder Ejecutivo puede emitir, el constituyente quiso precisar esa atribución legislativa autónoma en cuanto a la materia sancionatoria, pero en forma alguna, restringir la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes de esa naturaleza, mismas que deben ser ejecutadas por las autoridades administrativas, según lo dispone el artículo 89, fracción I, de la Constitución.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 593/88. Banco B.C.H. Sociedad Nacional de Crédito. 2 de agosto de 1988. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Ahora bien, en esta tesitura para llevar a cabo la vigilancia y aplicación de las normas jurídicas, es indispensable la existencia de órganos de la administración, que hagan cumplirlas, como lo es para el tema a estudio, la Comisión Federal de Competencia Económica, que es la encargada de la prevención, investigación y combate de los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones.

3.- MEDIDAS DE APREMIO.

Las sanciones disciplinarias, son las que la autoridad impone a los servidores públicos, a través del régimen de responsabilidad a que se encuentran sujetos, cuando faltan a los principios de lealtad, legalidad, imparcialidad, eficiencia y honradez en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Entre las sanciones encontramos al apercibimiento público o privado, a la amonestación pública o privada, a la suspensión, a la destitución, a la **multa** o sanción económica y a la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las medidas de apremio, son recursos que sólo los órganos de autoridad pueden ocupar, para hacer cumplir sus determinaciones, es decir, son medios de coacción que se utilizan, para hacer que se cumplan los requerimientos, entre las que encontramos a los apercibimientos, a las **multas**, al auxilio de la fuerza pública y al arresto.

Así tenemos a las llamadas sanciones administrativas, que se imponen por violaciones a los imperativos contemplados por las disposiciones legales. Estas conductas se encuentran estipuladas en las leyes administrativas y en los reglamentos de policía y buen gobierno, generalmente se sanciona por la autoridad, a través de un procedimiento sumario, en el que se respeta el derecho de audiencia para la imposición de la sanción.

Entre las posibles sanciones, tenemos al apercibimiento, a la amonestación pública o privada, a la suspensión, a la inhabilitación, a la destitución, a la cancelación, a la clausura, a la multa y al arresto hasta por 36 horas.

4.- CARÁCTER PENAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS MULTAS.

El hablar de la multa como medida sancionadora, es abarcar dos aspectos, el que disponen las leyes penales y las administrativas, por tal motivo consideramos de suma importancia el señalar sus semejanzas como sus diferencias sustanciales, lo cual es básico para nuestro objetivo a seguir.

Ahora bien, ambas son de carácter represivo, ejemplar y disuasivo, se aplican con la finalidad de que los gobernados eviten el transgredir las normas jurídicas, pues de ser así, se harán acreedores a una multa consistente en una sanción económica fuerte por su inobservancia.

La multa administrativa es aquella que es impuesta por algún órgano de la administración pública, que puede ser federal, local o municipal, de acuerdo con las normas del procedimiento administrativo. De modo que la imposición de una multa administrativa implica la realización de un acto administrativo.

Por el contrario, las sanciones de carácter penal se aplican por las autoridades judiciales, mediante un procedimiento especial señalado en el ordenamiento penal respectivo. En otras palabras, las multas administrativas se diferencian de las penales, por que no se aplican por la autoridad judicial a través de un proceso o procedimiento, sino directamente por la administración, utilizando sus propios órganos, sin la intervención de la jurisdicción de que goza el poder judicial.

Dentro de lo que son las sanciones administrativas, encontramos a las multas, ya que se aplican mediante un acto de naturaleza administrativa, es decir, no se necesita seguir un proceso,

basta que la autoridad la imponga por haberse cometido alguna infracción.

5.- PROCEDIMIENTO PARA DESCUBRIR, IMPONER Y EJECUTAR LAS SANCIONES POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

La Comisión Federal de Competencia comenzó sus actividades en junio de 1993, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, que cuenta con autonomía técnica y operativa, encargada de la prevención, investigación y combate de los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones.

Dicha Comisión se integra por cinco comisionados, designados por el Ejecutivo Federal, quienes para poder ser electos, tendrían que haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con el objeto de la Ley.

Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión tiene amplias facultades en la investigación de supuestas infracciones a la ley y la facultad de sancionar a los infractores, puede actuar a petición de parte o de manera oficiosa. Asimismo, con el objetivo de promover una política de competencia integral, la Comisión puede opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando pudieren resultar efectos contrarios a la competencia y la libre concurrencia.

Sirve de apoyo a lo expuesto, la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada hoy once de julio de 2000, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P. CXIII/2000, Página: 104, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS O CONCENTRACIONES, CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El procedimiento administrativo de investigación que se tramita ante la Comisión Federal de Competencia no viola la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, en virtud de que el artículo 33 de la citada ley cumple con todos y cada uno de los requisitos que esta Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente como formalidades esenciales del procedimiento para asegurar que el gobernado tenga una adecuada defensa, previamente al acto autoritario de privación. Así, dicho precepto establece que el investigado por prácticas monopólicas o concentraciones debe ser emplazado, dándole oportunidad de ofrecer pruebas y alegar, además de que en contra de la resolución recaída, el artículo 39 del mismo ordenamiento establece el recurso de reconsideración.

Amparo en revisión 643/99. Warner Bros. (México), S.A. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

Ciertamente, las resoluciones que emite la Comisión incluyen los elementos necesarios para descubrir la problemática enfrentada y el análisis llevado a cabo para motivar y fundamentar la resolución, cuidando en todo momento no revelar información comercialmente valiosa que pudiese dañar a los interesados.

El procedimiento a seguir ante la Comisión Federal de Competencia Económica, se puede iniciar de oficio o a petición de parte. La Comisión puede requerir en ejercicio de sus atribuciones, los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate.

Ahora bien, en materia de **sanciones**, se previó que éstas sean de tal magnitud que tengan un verdadero **efecto disuasivo** y minimice los incentivos a infringir la ley.

Cabe hacer mención que, si bien las sanciones pecuniarias propuestas en la Ley Federal de Competencia Económica, son mayores que las establecidas en otros ordenamientos jurídicos, esto se justifica en razón de que las ganancias monetarias que se generan por llevar a cabo prácticas monopólicas son en general muy altas, de manera que **si la sanción pecuniaria fuera pequeña, no se deducirían las tendencias a transgredir la ley, mientras que por otro lado el daño provocado a la sociedad pudiera ser muy grave.**

Las prácticas absolutas tienen un efecto generalizado sobre el mercado. Por ello, y por su gravedad, se prevé que cualquier persona pueda denunciar ante la Comisión la existencia de dichas prácticas.

En relación con las prácticas monopólicas relativas, se prevé que solamente el afectado pueda denunciar dicha situación, ya que éstas pueden ser difíciles de identificar, y sus efectos negativos no siempre son aparentes.

Las sanciones previstas, tanto para las prácticas monopólicas como para las concentraciones, se aplican no sólo a las empresas sino también a los administradores responsables de dichas prácticas, de manera que los individuos en general, tengan pocos incentivos personales para infringir la ley.

Por lo que hace a las concentraciones, las infracciones son sancionadas con montos menores comparativamente a las prácticas absolutas. Por otro lado, la autoridad puede ordenar, en su caso, la desconcentración parcial o total de lo que se hubiere concentrado indebidamente.

Los artículos 9 a 16, de la Ley Federal de Competencia Económica, describen las conductas que debemos entender constituyen prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas y concentraciones.

En efecto, por **práctica monopólica absoluta** debemos entender que esta se da, cuando en los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea:

- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;

- Establecer la obligación de no producir, procesar o distribuir o comercializar sólo una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número restringido de servicios;

- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos determinados o determinables;

- Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Por **prácticas monopólicas relativas** debemos entenderlas como aquellos actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, en los siguientes casos;

- Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos de tiempo, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores;

- La imposición del precio o demás condiciones que un proveedor debe observar al distribuir bienes o prestar servicios;

- La venta condicionada a comprar, adquirir o proporcionar otro bien o servicio adicional.

- La venta sujeta a la condición de no usar, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, distribuidos o comercializados por un tercero;

- La acción unilateral de rehusarse a vender o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles normalmente a cualquier tercero;

- La concertación entre agentes económicos o la invitación de estos, para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo en la práctica de determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a realizar cierta conducta;

- En general, todo acto que indebidamente dañe o impida la competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Para el maestro Pérez Miranda Rafael, prácticas monopólicas absolutas, "son las que se realizan, entre sujetos económicos que compiten entre sí, mediante contratos, convenios, arreglos o combinaciones."²⁵

Por agentes económicos debemos entenderlos como aquellas personas que por su actividad, se encuentran vinculadas con la producción, la distribución, el intercambio y el consumo de artículos necesarios, que repercute y trasciende necesariamente en la economía de un Estado, que se pueden presentar por ejemplo,

²⁵ Pérez Miranda Rafael, Ob. Cit. Página 338.

cuando éstos especulan con los artículos de consumo necesario, con el objeto de provocar el alza de sus precios, y así obtener un lucro excesivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido a los agentes económicos de la siguiente forma:

“AGENTES ECONÓMICOS, CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. *Por "agentes económicos", de conformidad con el significado gramatical de sus vocablos, y para los efectos de la Ley Federal de Competencia Económica, se entiende aquellas personas que, por su actividad, se encuentran estrechamente vinculadas con la producción, la distribución, el intercambio y el consumo de artículos necesarios, que repercute y trasciende necesariamente en la economía de un Estado, lo que se corrobora con el hecho de que el objeto de la referida ley consista en proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, así como evitar los monopolios, las prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, que se presentan, por ejemplo, cuando dichas personas especulan con los artículos de consumo necesario, con el objeto de provocar el alza de sus precios, esto es, persiguiendo un lucro excesivo.*

Amparo en revisión 761/99. José Melesio Mario Pérez Salinas. 20 de febrero de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras.

Por **concentración**, se entiende como la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos, cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia o libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o relacionados.

Los afectados por una concentración pueden denunciarla ante la Comisión. Ello no elimina la posibilidad de que un competidor u otro afectado puedan denunciar a las empresas que se fusionen por incurrir en alguna de las prácticas monopólicas establecidas en la ley.

También con la finalidad de combatir las prácticas monopólicas y las concertaciones prohibidas por la ley, los agentes económicos que hayan demostrado durante el procedimiento ante la Comisión, haber sufrido daños y perjuicios, podrán deducir su acción ante los tribunales competentes, para obtener una indemnización hasta por el doble de los daños y perjuicios. Al efecto, se prevé que la autoridad judicial pueda considerar la estimación realizada por la Comisión.

La Ley Federal de Competencia Económica, contempla plazos perentorios para la resolución de los casos sometidos a la Comisión, con la finalidad de que las empresas no enfrenten incertidumbre en su planeación derivada de retrasos para obtener resolución de la Comisión.

La Ley Federal de Competencia Económica, es reglamentaria del artículo 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, se aplica a todas las áreas de la actividad económica.

Es importante señalar que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en áreas estratégicas a que se refiere el artículo 28 Constitucional.

La Constitución es enfática al señalar que la autoridad debe actuar con prontitud y eficacia para evitar las prácticas anticompetitivas que afecten los mercados de bienes y servicios de consumo necesario y generalizado.

Dentro de las principales funciones de la Comisión, es la de evitar que cuando se libere el precio de algún producto, no se creen esquemas de colusión que impidan que los beneficios de la competencia económica y de la economía de mercado alcancen a los consumidores. Un claro ejemplo es en el caso de la tortilla, en el que la Comisión ha actuado para frenar intentos de acuerdo de precios en donde organizaciones gremiales pretender convertirse en reguladores de precio en perjuicio del consumidor.

Otra de sus funciones es evitar que las empresas públicas estratégicas con reserva de mercado utilicen su poder para afectar la competencia. Tal situación se da entre el sector petrolero y eléctrico, mismos que Constitucionalmente están reservados al Estado, por lo que tales actividades no son consideradas monopolios, pero en ocasiones utilizan su poder para desplazar a los competidores, como ejemplo podemos citar que la venta de gasolina se realice en condiciones de competencia.

El procedimiento seguido ante la Comisión, se encuentra regulado por los artículos 30 a 34, de la Ley Federal de Competencia Económica, dicho procedimiento se inicia de oficio o a petición de parte, la Comisión podrá requerir a la empresa o sociedad informes o documentos que estime necesarios para realizar sus investigaciones, asimismo puede citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos sujetos a investigación.

Cualquier persona puede denunciar las prácticas monopólicas absolutas, mientras que en el caso de las prácticas monopólicas relativas o concentraciones, la denuncia debe ser hecha por el afectado por escrito indicando en qué consiste, además de incluir elementos que demuestren que ha sufrido o puede sufrir un daño o perjuicio sustancial.

Hecho lo anterior, la Comisión emplazará al presunto responsable, enviándole copia de la denuncia, el cual contará con un plazo de 30 días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga y exhibir pruebas.

Si las pruebas ofrecidas no se desahogan por su propia ameritan desahogo, se llevará a cabo el mismo, transcurrido lo anterior, la Comisión otorgará un plazo no mayor a 30 días naturales para que las partes formulen sus alegatos verbalmente o por escrito.

Una vez realizado lo anterior, se turnan los autos a la Comisión para que dentro de un plazo no mayor de 60 días naturales dicte la resolución correspondiente, la cual podrá ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate, la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente o bien la imposición de una o varias multas según sea el caso.

Robustece a lo expuesto, la tesis que a continuación se cita.

“COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO DE INVESTIGACIÓN DE ACTOS QUE SE ESTIMAN LESIVOS DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARES, QUE EFECTÚA DICHO ÓRGANO, NO ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. Del examen de lo dispuesto en los artículos 24, fracción I, 30 y 31 de la Ley Federal de Competencia Económica, se advierte que la Comisión Federal de Competencia tiene facultades para iniciar, de oficio, un procedimiento de investigación para determinar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por la propia ley, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate; sin embargo, estos proveídos no constituyen fases de un procedimiento que se tramite en forma de juicio, sino sólo

el inicio de un procedimiento investigatorio en el que no existe aún la identificación de los hechos que puedan constituir una infracción, ni está determinado el sujeto a quien deberá oírsele en defensa como probable responsable de una infracción a la ley. Luego, los referidos proveídos se ubican dentro de la hipótesis general de procedencia del juicio de amparo en contra de los actos de las autoridades administrativas, previsto en la primera parte de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo y, por tanto, el quejoso no tiene que esperar a que se dicte resolución definitiva para promover la demanda de garantías.

Amparo en revisión 2617/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.

Amparo en revisión 2318/97. Luis Ruiz Ortiz. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.

Por su parte el artículo 39, de la Ley Federal de Competencia Económica, prevé el recurso de reconsideración, el cual es optativo, antes de interponer Juicio de Amparo ante el Juzgado de Distrito, o bien Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El citado medio de defensa procede en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución en controversia.

El recurso de reconsideración tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución controvertida, dicho recurso se interpondrá por escrito dirigido al Presidente de la Comisión, en el que se señalará el nombre, domicilio del promovente, los agravios y los medios de prueba que estime necesarios, asimismo deberá anexar el documento con el cual acredite su personalidad.

Cabe señalar que la interposición del recurso en comento, suspende la ejecución de la resolución impugnada, siempre y cuando se otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se puedan generar si no se obtiene resolución favorable.

La Comisión Federal de Competencia Económica, resolverá el medio de impugnación en cuestión y lo notificará en un plazo que no excederá de 60 días contados a partir de la fecha de su interposición. Asimismo el silencio de la Comisión significará que se ha confirmado el acto que se controvierte.

A continuación se citan algunos criterios en relación la procedencia del recurso de reconsideración.

“COMPETENCIA ECONÓMICA. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, SÓLO PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES CULMINATORIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS O CONCENTRACIONES. Si bien el indicado precepto establece la procedencia del recurso de reconsideración contra las "resoluciones" dictadas por la Comisión Federal de Competencia, sin especificar expresamente a qué tipo de resoluciones se refiere, la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 33, 35 y 39 de dicha ley, permite llegar a la convicción de que el citado recurso procede únicamente contra la resolución con que culmina el procedimiento seguido por la referida comisión para realizar las investigaciones sobre

prácticas monopólicas o concentraciones, establecido por el artículo 33, por ser aquella la que define, cierra o da certeza a la situación jurídica constituida por la serie de actos desarrollados por la administración con intención indagatoria; por tanto, cuando el artículo 39 instituye que el recurso de reconsideración procede en contra de "las resoluciones dictadas por la comisión", ha de entenderse que se está refiriendo a las resoluciones consistentes en los actos decisorios terminales dentro de la etapa generadora del acto administrativo, esto es, los que deciden si se verificó la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones y, en su caso, qué medidas o sanciones deben aplicarse, mas no a cualquiera de los actos, acuerdos o providencias intermedios, de los que se precisan para actualizar las fracciones correspondientes del artículo 33 mencionado.

Amparo en revisión 643/99. Warner Bros. (México), S.A. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

“COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE QUE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE INTERPONER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE DICTE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Al establecer el citado precepto que contra las resoluciones dictadas por la Comisión Federal de Competencia Económica se podrá interponer ante ella, recurso de reconsideración, no viola el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal, el cual no señala un sistema rígido de atribuciones, exclusivas para cada uno de los Poderes de la Unión, de sus órganos desconcentrados o de otras entidades pertenecientes a la administración pública federal. Ello es así porque, por un lado, el citado artículo 39

no otorga facultades legislativas a la comisión para decidir a su libre albedrío la forma de tramitar el referido medio de impugnación, toda vez que en él se establecen reglas procedimentales a satisfacer para su promoción, entre ellas, el plazo dentro del cual debe instaurarse, la condición de haberse notificado previamente la determinación que se impugne, la autoridad a la que debe ir dirigido, la formulación de los agravios en el ocurso correspondiente, la carga del recurrente de adjuntar a su escrito los elementos de prueba que estime necesarios para la defensa de sus intereses y la constancia que debe aportar para el acreditamiento, en su caso, de su personalidad; y, por el otro, tampoco otorga a la mencionada comisión la posibilidad de actuar en funciones de órgano jurisdiccional, ya que la creación del recurso administrativo que es del conocimiento de la propia comisión, plasmado en la ley de referencia, implica que se conceda al particular afectado la posibilidad de contar con un medio de defensa a través del cual, además de combatir la determinación, tenga la oportunidad de obtener, en su caso, la revocación, modificación o nulificación de la resolución impugnada, ampliando con ello su garantía de audiencia; ello aunado al hecho de que el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Federal, prevé la validez existencial de los recursos administrativos y determina su promoción y agotamiento, como condición previa del ejercicio de la acción de amparo.

Amparo en revisión 1950/96. Cablevisión, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Eligio Nicolás Lerma Moreno.

CAPITULO V.

PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES III A VII, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

1.- IMPORTANCIA JURÍDICO ECONÓMICA DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

En primer término debemos señalar que por monopolio, se debe entender como "toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social."²⁶

El concepto de monopolio es relativo, y hay que tomar en cuenta, en principio, la concurrencia de dos elementos, el sujeto o agente económico y el mercado en que actúa tal sujeto, además de que una persona tendrá poder relevante en el mercado respecto de un determinado bien, si los posibles consumidores no pueden sustituirlo por uno igual o muy similar, ya sea por el producto en sí, por el perímetro geográfico, o bien por el costo. En caso contrario, la posibilidad de fijar los precios de ese bien unilateralmente, no le será de utilidad en el caso de que los consumidores recurran a un bien sustituto.

Para que se perfeccione la posición dominante, debe poder ejercer este poder sobre un mercado relevante, es decir, no se debe tomar en cuenta a la empresa, sino al mercado específico de un bien determinado producido o comercializado, o de la prestación de un servicios concreto. El mercado relevante se acota teniendo en cuentas lo siguiente:

²⁶ Pérez Miranda Rafael, Ob. Cit. Página 320.

a) La posibilidad de sustitución del producto o servicio, por otro de origen ya sea nacional o extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en que medidas los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para acceder a ellos. Dicho sustituto para ser considerado así, debe contar con similar calidad, características, así como precio, además en ciertos casos se deben considerar las costumbres y gustos de la sociedad consumidora, como ejemplo, el pan no es un sustituto de la tortilla para los mexicanos, aún en el caso de que se homologaran sus precios.

b) El costo de los insumos y de distribución del bien, de sus complementos y de sus sustitutos de otras regiones y del extranjero; las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones.

c) Los costos y probabilidades de los consumidores de recurrir a otros mercados.

d) Las restricciones que operan en los otros mercados y que pueden limitar el acceso a los mismos

Ahora bien, la competencia económica es el medio que utilizan los compradores y vendedores para satisfacer las necesidades de la comunidad y de los individuos. La sociedad estará satisfecha cuando se produzca el máximo número de bienes a los menores precios posibles.

La idea teórica desarrollada por los economistas para establecer las condiciones bajo las que la competencia lograría la máxima eficiencia se conoce como competencia perfecta. Aunque es casi imposible que se produzca en la realidad, la competencia perfecta, como concepto, proporciona el marco adecuado para analizar la funcionalidad de los mercados reales. La competencia perfecta se produce cuando concurren las siguientes circunstancias: 1. el mercado está integrado por muchos vendedores y muchos compradores; 2. el tamaño medio de las empresas es pequeño; 3.

existe información perfecta, tanto para los compradores como para los vendedores, sobre las condiciones imperantes en el mercado. El sentido de imponer la condición de que existan muchos compradores y muchos vendedores radica en que así nadie tiene el suficiente poder para condicionar el comportamiento de los demás agentes que operan en el mercado. En otras palabras, ninguna persona y tampoco ningún empresario tienen el poder para establecer las condiciones de intercambio de los bienes y servicios (en contraste con la situación de monopolio u oligopolio). Cuando esto ocurre, los mercados son totalmente impersonales. Bajo las condiciones de competencia perfecta, dicen los economistas, los bienes y servicios se producirán con la máxima eficiencia, es decir, con el menor costo y precio posible, y los consumidores podrán tener la cantidad máxima de bienes y servicios que deseen.

La inexistencia en el mundo real de la competencia perfecta llevó a que se buscara una alternativa más realista para evaluar la operatividad de los mercados. En el mundo real, el número de empresas que operan en un mercado suele ser limitado, lo que les da poder para influir en las condiciones de compraventa. Además, la información perfecta tampoco existe. Pero, si la situación no es tan grave como para requerir la intervención del Estado, se considera que el nivel de competencia es aceptable: ésta se produce cuando los resultados son muy parecidos a los que se obtendrían en un mercado que se rigiera por las condiciones de competencia perfecta ideales. La principal crítica que se hace a este concepto es su vaguedad: no existen criterios precisos para determinar si la competencia es aceptable o no.

Ahora bien, como lo hemos venido abordando a lo largo del presente trabajo, el mercado internacional ha cambiado, debido a la apertura de las fronteras, por tal motivo el gobierno mexicano a realizado acciones tendientes al fomento de la competitividad del aparato productivo y el desarrollo de regulaciones en materia económica que promuevan la participación y la creatividad de los mexicanos en la producción y comercialización de bienes y servicios.

Para llevar a cabo lo anterior, es indispensable que exista en el mercado una competencia sana, es decir que se lleve en igualdad de circunstancias, ya que en un mercado en donde existen monopolios, la calidad y cantidad de bienes y servicios es menor que las que se da en uno en donde rige la competencia y la libre concurrencia. En este sentido el monopolio genera ineficiencia, merma el bienestar social, impide el desarrollo de la economía y reduce en gran medida la riqueza de un Estado.

Ahora bien, la forma para que se cumpla, es necesariamente con un ordenamiento jurídico eficiente, que regule y sancione de una manera enérgica y ejemplar las situaciones que generan prácticas monopólicas y desleales de comercio, como lo es en el presente caso la Ley Federal de Competencia Económica.

En efecto, dicha Ley tiene como objeto el desarrollar y proteger los instrumentos de rectoría de la actividad económica, que permitan resolver los problemas en su origen, y que eviten el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que generalmente se generan cuando existen controles directos. Por ello es de suma importancia ampliar la gama de instrumentos con los cuales el Estado puede incidir en el funcionamiento de los mercados, mediante acciones que reduzcan los costos, eliminen barreras a la entrada de nuevos competidores, que eviten el abuso y las concentraciones monopólicas, que den mayor seguridad jurídica a los particulares en el quehacer económico.

La Ley Federal de Competencia Económica, por la materia tan importante que regula, debe contar con instrumentos enérgicos que produzcan conciencia en la empresa o sectores que realizan prácticas desleales de comercio, para que no vuelvan incurrir en dichas prácticas, es decir debe contar con sanciones que contengan un carácter eminentemente disuasivo, pero ejemplar, por tanto, para el caso que nos ocupa en este trabajo, que son precisamente las multas, el artículo 35, fracciones III a VII, prevé lo siguiente:

“Artículo 35.- La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

...

III.- Multa hasta por el equivalente a 7 mil 500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber declarado falsamente o entregar información falsa a la Comisión, con independencia de la responsabilidad penal en que se incurra;

IV.- Multa hasta por el equivalente a 375 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta;

V.- Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica relativa y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 10 de esta Ley;

VI.- Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas por esta Ley; y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por no haber notificado la concentración cuando legalmente deba hacerse;

VII.- Multa hasta por el equivalente a 7 mil 500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los individuos que participen directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa adicional hasta por el doble de la que corresponda.”

Como podemos ver, los montos estipulados en las fracciones transcritas son muy elevados, lo anterior obedece a que como ya se señaló, la Ley Federal de Competencia Económica, regula

una materia muy importante para el desarrollo del Estado Mexicano, como lo es la materia económica, a través de la regulación de la competencia y la libre concurrencia en los mercados, evitando con ello las prácticas monopólicas y las concentraciones de bienes y servicios.

Es importante resaltar que las sanciones que impone la Comisión Federal de Competencia Económica, por infringir la Ley en comento, no sólo se aplican a las empresas, sino también a los administradores responsables, con la finalidad de que tengan pocos incentivos personales para infringir la normatividad, pues no se debe pasar por alto que uno de los puntos señalados la exposición de motivos para la creación del ordenamiento a que se ha hecho alusión, es precisamente el carácter disuasivo en la comisión de infracciones, es decir, imponer sanciones con montos elevados para que de esta forma sirva como ejemplo, para que los gobernados que pretendan realizar una práctica monopólica y/o una concentración, piensen en las consecuencias económicas futuras que ello conllevaría, pues de no ser elevados los montos, se podría llegar al absurdo de que las empresas realizaran prácticas monopólicas una y otra vez, obteniendo ganancias excesivamente superiores a las que les sería impuestas por la Comisión Federal de Competencia Económica, por la realización de tales conductas.

2.- FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS MULTAS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en diversos precedentes el criterio, de que el derecho fundamental a la seguridad jurídica, garantizado en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 Constitucionales, se respeta por el legislador en las disposiciones de observancia general, mediante las cuales establece sanciones administrativas a los gobernados, si con la regulación respectiva se genera certidumbre a éstos sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, además, se acota en la medida necesaria y razonable tal atribución, impidiendo a la autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa.

En tal virtud, tratándose de sanciones pecuniarias, el referido derecho se acata cuando en la norma respectiva, se establece un tope o máxima cuantía monetaria, a la cual puede ascender el monto de la multa, ya que, por una parte, no podrá sobrepasar el máximo legal y, por la otra, la decisión que adopte sobre la cuantía a la que ascienda la sanción superior al mínimo, en términos de lo dispuesto en el párrafo primero del mencionado artículo 16, deberá plasmarse por escrito, motivando, es decir, expresando las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o gravedad de aquélla.

Para una cumplir con el mandato Constitucional, de la debida fundamentación y motivación que debe revestir todo acto de autoridad, que para el presente trabajo lo son las multas, primero que nada se debe acreditar fehacientemente la realización del hecho infractor y que este se ubique plenamente en el supuesto o hipótesis normativa transgredida, pues no es suficiente, la simple cita de los preceptos legales, ni es tampoco suficiente indicar las circunstancias que lo determinen en forma genérica y abstracta en que se encuentran contenidas en la ley, sino que es menester acreditar por parte de la autoridad la actualización de dichos supuestos, así como razonar su pormenorización y especificar los elementos de convicción, con los cuales se determinen los elementos de individualización de la sanción respectiva, como entre otros lo son la capacidad económica del infractor, la existencia y gravedad de la infracción, los cuales se deberán adecuar con las circunstancias especiales de cada caso concreto.

Para robustecer lo anterior se cita el siguiente criterio jurisprudencial:

“MULTAS. REQUISITOS PARA SU IMPOSICION. Para una correcta imposición de la sanción económica, no es suficiente una simple cita de los preceptos legales que

regulan, en ese aspecto el arbitrio de la autoridad impositora, ni es tampoco suficiente indicar las circunstancias que lo determinen en la forma genérica y abstracta en que se encuentran contenidas en la ley, sino que es menester acreditar la actualización de dichos supuestos, razonar su pormenorización y especificar los elementos de convicción con los cuales se determine tanto la capacidad económica del infractor como la existencia y gravedad de la infracción, adecuando dichos lineamientos con las circunstancias especiales de cada caso concreto.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 249/89. Casa Ley, S.A. de C.V. 23 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Javier Leonel Báez Mora.

Amparo directo 325/88. Casa Ley, S.A. de C.V. 14 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Javier Leonel Báez Mora.

Sobre el particular, también existe criterio jurisprudencial, sostenido por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F., bajo el número II-J-308, Año IX, Segunda Época, Número 92, Agosto de 1987, página 185, el cual prescribe lo siguiente:

“MULTAS.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.- *Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales, debe satisfacer ciertos requisitos; a juicio de esta Sala Superior se debe concluir que son los siguientes: I.- Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada, señalando con*

precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III.- Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV.- Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.”

3.- ELEMENTOS DE INDIVIDUALIZACIÓN.

Son todos aquéllos elementos que debe tomar en consideración la autoridad para imponer alguna multa, éstos varían dependiendo de la materia que regula el ordenamiento legal, pues no debemos olvidar que para que una multa se encuentre debidamente fundada y motivada, debe atender a las condiciones particulares del caso de que se trate.

Ciertamente, para la imposición de las multas, es necesario atender a las características particulares de cada caso, sin que exista una limitación expresa en cuanto a ellas, pues varían en número dependiendo de la materia regulada, sin olvidar que hay elementos comunes. Las condiciones deben permitir e imponer a la autoridad el deber de determinar el monto de la sanción en relación con el caso concreto.

3.1.- CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR EN RELACIÓN CON LA CUANTÍA DE LA MULTA.

La condición económica del infractor es un factor de suma importancia que la autoridad debe atender para la aplicación de las multas respectivas, situación que se despende de los diversos criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Tribunales Colegiados de Circuito y por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La capacidad económica del infractor es una de las condiciones particulares más importantes para imponer una multa, toda vez que el infractor con excelentes condiciones económicas no ve seriamente afectado su patrimonio al realizar un hecho infractor y como consecuencia pagar una multa, sin embargo, para un sujeto de medianos recursos económicos la misma multa tendrá efectos más importantes en su economía, y por último, para el infractor que tiene menos recursos le resultará una multa muy grave que probablemente no podrá pagar. Produciéndose de esta forma una desigualdad absoluta entre personas que cometieron una misma infracción.

En esta tesitura, se ha discutido que para determinar la capacidad económica de los gobernados se atiende a la totalidad de su patrimonio, la cual se puede advertir del capital social con que cuenta la sociedad, otra forma puede ser la cantidad de activo fijo, así como de las cuentas bancarias con que cuente.

3.2.- GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN.

La gravedad de la infracción es un elemento que encierra diversas circunstancias, ya que es necesario considerar los efectos que provoca el cometer determinada infracción, cada vez que podría aplicarse una multa igual a sujetos que cometieron una misma infracción, pero en condiciones diferentes, por lo cual debe considerarse esta circunstancia para que al imponer una multa esta sea conforme a derecho.

En el caso concreto el artículo 37, de la Ley Federal de Competencia Económica, señala que las infracciones a que se refieren las fracciones IV a VII, del artículo 35, que revistan particular gravedad en lugar de imponer las multas previstas en ellas, se impondrá una multa equivalente al 10% de las ventas anuales obtenidas por el infractor durante el ejercicio fiscal anterior, o hasta el 10% del valor de sus activos, cualquiera que resulte más elevada.

Dichas infracciones señaladas como graves consisten en haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta o relativa, o haber practicado alguna concentración prohibida. Cabe señalar que las sanciones impuestas por la Ley Federal de Competencia Económica van dirigidas tanto a las sociedades como a las personas físicas.

3.3.- INDICIOS DE INTENCIONALIDAD.

De igual forma, consideramos importante que la autoridad tome en consideración al individualizar una multa, la actitud del sujeto infractor, es decir si actuó de forma premeditada o con dolo, ya que si bien los gobernados están obligados a acatar las disposiciones legales, también es de señalarse que cuando cometan alguna infracción la acepten y tengan la disponibilidad de pagar la multa correspondiente, además de que se comprometan a no incurrir nuevamente en ella, porque para el caso de incurrir en la misma falta, se le considerara reincidente lo cual constituye una agravante al momento de graduar la pena a imponer.

3.4.- DAÑO CAUSADO.

El daño causado lo constituye, la lesión a la economía de los gobernados, mismo que puede ser ya sea nacional o bien afectar a una determinada zona geográfica del país, dicho daño se da en el momento en que el agente o agentes económicos, empiezan a manipular los precios de los productos y/o servicios con la finalidad de

incrementarlos, afectando con ello la capacidad adquisitiva de la población.

3.5.- LA PARTICIPACIÓN DEL INFRACTOR EN LOS MERCADOS.

Este elemento lo integra el grado de participación del agente económico infractor en el mercado, lo cual implica necesariamente el dinamismo, trascendencia y desempeño que realiza éste, además también intervienen circunstancias como lo son el número de productos o servicios similares en calidad y características al producido o generado por el transgresor, que determinará el grado de afectación del mercado en relación con la conducta infractora, lo cual implica la importancia que tiene dicho agente en el abastecimiento del mercado.

3.6.- LA DURACIÓN DE LA PRÁCTICA O CONCENTRACIÓN.

Este elemento, como su nombre lo indica, está relacionado con el lapso de tiempo en que el agente económico controló los precios de determinados bienes o servicios, hasta que se le descubrió o bien por voluntad propia dejó de hacerlo, lo cual en el caso de las sanciones las agrava, en razón de que entre más tiempo haya durado la práctica o concentración monopólica, el agente obtuvo un mayor beneficio monetario, en perjuicio de los consumidores, por tanto la multa a imponer deberá tomar en consideración la duración de la conducta infractora.

3.7.- EL TAMAÑO DEL MERCADO AFECTADO.

Este elemento lo constituye el tamaño de la zona geográfica que se haya visto afectado con la práctica o concentración monopólica realizada por el agente económico transgresor, el cual pudo bien afectar todo el país, o una o varias entidades federativas.

3.8.- LA REINCIDENCIA O ANTECEDENTES DEL INFRACTOR.

La reincidencia consiste en cometer un ilícito igual o de la misma especie de nueva cuenta, dentro de un tiempo determinado en ley. Es importante que para que una multa no resulte excesiva debe tomar en cuenta esta condición, ya que el hecho de que un sujeto cometa una misma infracción en dos o en más ocasiones debe preverse una sanción mayor, pues en este caso el carácter disuasivo no está funcionando, por ello la reincidencia es considerada como una agravante de la infracción.

4.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MULTAS FIJAS.

Como se ha abordado a lo largo del presente trabajo, el análisis se enfocó a las multas impuestas en las fracciones III a VII, del artículo 35, de la Ley Federal de Competencia Económica, por contar con la característica de ser a mi juicio, multas fijas, las cuales han sido declaradas jurisprudencialmente inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el órgano impositor no cuenta con un monto monetario mínimo, para de ahí partir en la imposición de las multas, aunado a que tampoco la ley nos da de forma clara y concreta los elementos a considerar para individualizar las sanciones para cada caso en particular.

Por tanto, es claro que existe una desproporción entre las conductas infractoras y los montos determinados como multas, por lo que al no contar con una cantidad mínima, así como los conceptos de los elementos de individualización, impide a la autoridad determinarlas, puesto que al sólo contemplar la Ley una cantidad máxima, no da oportunidad de motivar debidamente su imposición, en razón de que una multa puede ser excesiva para unos y mínima para otros.

Cabe precisar que antes de que existiera Jurisprudencia obligatoria, en el sentido de la prohibición de imponer multas fijas, las autoridades administrativas ante la necesidad de emitir diariamente infinidad de multas, no las fundaban y motivaban debidamente, sino

que simplemente se concretaban a señalar en todos los casos, la importancia de la infracción cometida; que las condiciones del contribuyente eran buenas, la conveniencia de destruir prácticas ilegales, si el monto iba en proporción a la situación económica, etc. Quitándose de esta forma el motivar o razonar el monto de la multa, bastando sólo que se precisara la omisión en que se incurrió, así como los preceptos legales transgredidos que la tipificaban como infracción.

Por lo anterior, para evitar excesos o desvíos de poder, en la cuantificación de las multas, los tribunales de la federación, han obligado a las autoridades administrativas a tomar en cuenta cada caso en lo particular, con sus peculiaridades y circunstancias propias que les permita aplicar una sanción debidamente fundada y motivada, cumpliendo así con las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Es importante destacar que no puede hablarse de Derecho, sin la figura de la coercitividad, la cual es ejercida por los órganos del Estado, misma que en esencia consiste en la posibilidad de aplicar una medida preventiva motivada por el incumplimiento o no acatamiento de las disposiciones jurídicas aplicables.

SEGUNDA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la ley suprema del Estado Mexicano y fuente de los derechos individuales de los gobernados que integran éste, además de ser el ordenamiento jurídico del que emana la legislación secundaria, por tanto, las autoridades deben observar sus mandatos preferentemente a cualquier otra disposición legal.

TERCERA.- Las infracciones administrativas, consisten en no acatar lo señalado en los ordenamientos administrativos, ya sea dejando de hacer, haciendo lo que prohíben, o bien, no tolerando o permitiendo lo consignado en la norma jurídica.

CUARTA.- Las autoridades fiscales, para imponer sanciones por violaciones a las disposiciones administrativas, deben respetar los principios constitucionales de fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener.

QUINTA.- Los artículos 22 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíben expresamente las multas excesivas, como lo son las impuestas en cantidades fijas, así como las prácticas monopólicas respectivamente.

SEXTA.- Para comprender el significado de multa excesiva debemos atender al concepto dado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entendiéndose como aquella que es desproporcionada con las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito, cuando va más allá de lo lícito y lo razonable, y cuando además es excesiva para unos, moderada para otros y leve

para muchos. Por lo que para que una multa no contravenga al texto constitucional, debe establecerse en ley y de tener la autoridad impositora la facultad de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para de esta forma individualizar la multa al caso concreto.

SÉPTIMA.- Al monopolio debemos entenderlo, como toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario o básico, y que tenga como finalidad el obtener el alza en su precio; también lo constituye, todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier forma hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí, y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida, a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social.

OCTAVA.- El artículo 35, fracciones III a VII, de la Ley Federal de Competencia Económica, prevé multas fijas, en razón de que sólo contempla las cantidades máximas a imponer en caso de cometer alguna conducta infractora, sin que establezca los montos mínimos, los cuales sirvan de base para graduar el importe de la sanción económica, mismos que son necesarios, en virtud de que sólo de esta forma se puede determinar si una multa es excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

NOVENA.- Con la adición a las fracciones III a VII, de la Ley Federal de Competencia Económica, que se propone, consistente en consignar una cantidad monetaria mínima, desaparecería el vicio de inconstitucionalidad, toda vez que de no darse esto, se cae en el absurdo de tener un ordenamiento que castiga con grandes sumas de dinero a aquellas personas morales o físicas que realizan prácticas monopólicas de comercio, controlando con ello los precios de muchos productos o servicios de primera necesidad, pero por tener la característica de no poderse graduar su imposición, por no contar con

un monto mínimo, al ser controvertidas por los infractores ante los Tribunales de la Federación, éstos declaran nulas tanto las resoluciones impugnadas, como las sanciones contenidas en éstas, por ser multas fijas, las cuales han sido declaradas inconstitucionales por Jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual no se logra el objetivo de la ley en comento, que es el de disuadir a los infractores en la comisión de conductas ilegales.

DÉCIMA.- También es importante establecer en ley, los conceptos de todos y cada uno de los elementos de individualización de las sanciones contempladas en la Ley Federal de Competencia Económica, y no sólo que aparezcan señalados en forma genérica como acontece en la especie, pues sólo de esta forma se individualizarán de forma correcta y entendible para los gobernados, las sanciones que se imponen, en relación con la levedad o gravedad de la infracción cometida, cumpliendo así con la debida fundamentación y motivación que los actos de autoridad deben revestir, puesto que hay elementos que bien se pueden confundir con otros, o bien estimar que se encuentran inmersos, por tanto, se deben consignar en ley, las definiciones de los aludidos elementos.

DECIMA PRIMERA.- Finalmente, se debe concienciar o disuadir a los prestadores, generadores, y en general a aquéllas personas que prestan, elaboran, distribuyen o comercializan algún producto o servicio, a practicar una libre concurrencia o competencia, toda vez que ello conlleva a que la población tenga mayores oportunidades, más movilidad social, así como eficiencia, además de que se evita la imposición de multas tan severas económicamente hablando, como las contenidas en la Ley Federal de Competencia Económica, que repercutan directamente y en gran medida en el patrimonio del infractor, en el entendido de que si no se cumple con los mandatos contenidos en dicho ordenamiento jurídico, se apliquen coercitivamente las sanciones previstas por el legislador.

Las fracciones III a VII del artículo 35, de la Ley Federal de Competencia Económica, vigentes señalan:

“Artículo 35.- La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

...

III.- Multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber declarado falsamente o entregar información falsa a la Comisión, con independencia de la responsabilidad penal en que se incurra;

IV.- Multa hasta por el equivalente a 375 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta;

V.- Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica relativa y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 10 de esta ley;

VI.- Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas por esta ley; y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por no haber notificado la concentración cuando legalmente deba hacerse; y

VII.- Multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los individuos que participen directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en

representación o por cuenta y orden de personas morales.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa adicional hasta por el doble de la que corresponda.”

Por su parte, la redacción del artículo 35, fracciones III a VII, de la Ley Federal de Competencia Económica, atendiendo a la reforma que se plantea en el presente trabajo, debe quedar de la siguiente forma:

Artículo 35.- La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

...

III.- Multa de cuatro mil a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber declarado falsamente o entregar información falsa a la Comisión, con independencia de la responsabilidad penal en que se incurra.

IV.- Multa de 250 mil a 375 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta;

V.- Multa de 150 mil a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica relativa, y de 60 mil a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 10 de esta Ley;

VI.- Multa de 150 mil a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas por

esta Ley; y **60 mil a 100 mil** veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por no haber notificado la concentración cuando legalmente deba hacerse; y

VII.- Multa de cinco mil a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los individuos que participen directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa adicional hasta por el doble de la que corresponda.

La autoridad al imponer las multas señaladas en las fracciones de este precepto, deberán tomar en consideración los elementos de individualización y acreditarlos, según el caso de que se trate.

BIBLIOGRAFÍA:

Acosta Romero Miguel, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

Acosta Romero Miguel y Góngora Pimentel Genaro David, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

Arrija Vizcaíno Adolfo, "Derecho Fiscal", Editorial Themis, 14ª. Edición, México 1999.

Bielsa Rafael, "Principios de Derecho Administrativo", Ediciones de Palma, Tercera Edición, Buenos Aires 1966.

Burgoa Orihuela Ignacio, "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S.A., 3ª. Edición.

Burgoa Orihuela Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A., México 1991.

Castellanos Tena Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Editorial Porrúa, México 1980, 14ª. Edición.

Cortina Gutiérrez Alfonso, "Ciencia Financiera y Derecho Tributario, Tribunal Fiscal de la Federación, Volumen 1, México 1981.

De la Garza Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México 1985.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", Editorial Limusa, S.A. DE C.V., México 1996.

De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

El Acto Administrativo, T.E.A. Buenos Aires 1956.

Enciclopedia Jurídica Ameba, Editorial Bibliográfica, Buenos Aires Argentina, 1970.

Flores Zavala Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa, S.A., México 1977.

Floris Margadant Guillermo, "Derecho Privado Romano", Editorial Esfinge, S.A. México 1988.

Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

García Domínguez Miguel Ángel, "Teoría de la Infracción Fiscal, Derecho Fiscal Penal", Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1982.

Informe de Labores de la Comisión Federal de Competencia Económica, México 2002.

Instituto de Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., U.N.A.M., México 1992.

Lomelí Cerezo Margarita, "Derecho Fiscal Represivo", Editorial Porrúa, S.A., México 1980.

Martínez López Luis, "Derecho Fiscal Mexicano", Editorial Porrúa, Tercera Edición México 1970.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Editorial Francisco Seix, S.A., Barcelona 1991, Dirigida por Buenaventura Pellisé Prats, Iniciada por Carlos E. Mascareñas, Tomo XVI.

Ovilla Mandujano Manuel, "Teoría del Derecho", Editorial Porrúa, México 1990.

Pérez Miranda Rafael, "Derecho de la Propiedad Industrial y Derecho de la Competencia", Editorial Porrúa, México 2002.

Sánchez Hernández Mayolo, "Derecho Tributario", Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1988.

Rivera Pérez Campos José, "Equidad y Proporcionalidad de los Impuestos", Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I, México 1982.

Rodríguez Lobato Raúl, "Derecho Fiscal", Colección de Textos Jurídicos Universitarios Harla, México 1983.

Sánchez Piña José de Jesús, "Análisis Técnico Fiscal del Régimen para la Imposición de Multas por Infracciones a las Disposiciones de la Ley del IMSS y sus Reglamentos", Editorial Pac, 1ª. Edición, México 1997.

Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1980.

Tratado de Derecho Penal, Traducción de la Edición Italiana de 1941, EDIAR, Buenos Aires, Teorías Generales, Volumen I.

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 2003.

FUENTES INFORMÁTICAS:

CD-ROM ENCICLOPEDIA ACERVO JURÍDICO.

**CD-ROM JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SIGLO XX,
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 1ª versión,
México, Octubre de 1999.**

**CD-ROM IUS 2003, Suprema Corte de Justicia de la Nación,
México, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Junio de 1917-Mayo de
2003.**