

## **V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2007**

*Dr. Rafael Márquez Piñero\**

La problemática planteada en cuanto a la inconstitucionalidad de la multa prevista en el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal y conforme a los principios constitucionales no representa una ambigüedad, una confusión ni una contradicción por lo que al ser la norma clara y precisa no debe declararse inconstitucional.

Conviene precisar que el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal se ajusta a las exigencias constitucionales, ya que en el mismo se establecen dos tipos de sanciones: una corporal y otra pecuniaria, las cuales no vulneran el principio de legalidad al estar determinadas, en forma clara y precisa, por lo que el gobernado conoce con certeza la pena aplicable.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Que por lo que se refiere a la sanción corporal, ésta no contraviene algún precepto constitucional, toda vez que existe un mínimo y un máximo a fin de ser aplicada con estricta objetividad y justicia.

Que el hecho de que el artículo combatido contenga una multa fija, no significa que el legislador haya dejado de establecer los elementos necesarios que permitan al gobernado conocer con certeza la pena aplicable, ya que el actuante se encuentra en todo momento en posibilidad de conocer el monto a que asciende la multa.

Que el texto constitucional no proscribe en ninguna parte la existencia de multas fijas, pues lo que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe son las penas inusitadas, inhumanas, crueles, infamantes y excesivas.

Que una multa es excesiva sólo si existe un desequilibrio en la condición económica del penado, o que sea notoriamente desproporcionada con el valor del "negocio que se cometió". Que es aplicable a lo anterior, la tesis aislada de rubro: "MULTAS. CUANDO NO SON EXCESIVAS".<sup>1</sup>

Que la multa contenida en el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal tiene como único objetivo salvaguardar la sanidad vegetal, mantener el equilibrio ecológico y reducir los riesgos de contaminación, protegiendo así la producción primaria de vegetales que pueden ser consumidos por el hombre.

---

<sup>1</sup> *Semanario...*, Séptima Época, Volumen 23, séptima parte, p. 85; IUS: 246270.

Por su parte, el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primer párrafo dice literalmente:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Conviene afirmar que en la acción de inconstitucionalidad, las autoridades emisoras y promulgadoras de la norma impugnada, no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento. Ni el alto tribunal advirtió la actualización de algunas de ellas, por lo que procedió al análisis de los conceptos de invalidez.

Conviene señalar que el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, parece contravenir lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Federal, al prever una multa fija, así el texto literal es del tenor siguiente:

Artículo 77. Al que ostente que un vegetal, sus productos o subproductos o actividad relacionada con sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales, cuenta con la certificación de la autoridad competente, sin comprobarlo, se le impondrá una pena de dos a siete años de prisión y multa de mil quinientos días multa.

Esta norma es de naturaleza penal en tanto que se encuentra en el Capítulo V de la Ley Federal de Sanidad Vegetal

denominada "De los Delitos" y establece un tipo respecto del cual impone una pena de dos a siete años de prisión a quien cometa la conducta descrita y multa de mil quinientos días de salario multa. El artículo 22 de la Constitución prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva, lo cual impone una obligación al legislador al momento de establecer los tipos penales y las sanciones correspondientes en concreto respecto a la multa, que deberá determinar un parámetro mínimo y uno máximo que, por un lado, por sí no signifiquen una multa excesiva en relación al bien jurídicamente tutelado, y por otra parte, tales parámetros deberán dar margen al juzgador para que pueda considerar entre otros, dos factores sustanciales para individualizar las sanciones, a saber, gravedad del ilícito y grado de culpabilidad del agente, y que se encuentre en aptitud de imponer una menor o mayor sanción pecuniaria dependiendo de tales aspectos.

Tal criterio resulta razonable si se toma en cuenta que la finalidad de toda sanción, conforme a la teoría positiva de la pena, tiende a: 1) **Una prevención general**, que se dirige a quienes no delinquieron para que no lo hagan, en función a la gravedad del hecho cometido, a través de una disuasión en la sociedad para que no se delinca y reforzando el orden jurídico; y 2) **Una prevención especial**, que se dirige a quien delinquiró para que no lo reitere, en función al riesgo de reincidencia en dicha persona, de manera que sea posible alcanzar la resocialización del sujeto.

En esos términos, puede concluirse que por lo que toca a la ley, una multa será considerada excesiva y, por tanto, inconstitucional en dos supuestos: **primero**, cuando se fijen parámetros que en sí mismos entrañen un exceso, como en el caso

de que la pena mínima sea desproporcionada en relación al bien jurídico que se tutela, o bien que el parámetro máximo en relación al mínimo implique la necesaria imposición de una multa excesiva cuando no se establezca una culpabilidad mínima; y **segundo**, cuando no siendo en sí mismos excesivos los parámetros mínimo y máximo no concedan al juzgador arbitrio alguno para que analice la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, con la finalidad de que conforme a cada caso particular pueda imponer la multa en atención a esos factores.

Así, una multa será excesiva cuando no permita al juzgador analizar la gravedad del ilícito, conforme a las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de sanciones, así como el grado de culpabilidad del agente, conforme a su edad, educación, costumbre y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras. De lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los sujetos por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los agentes del ilícito.

En principio, la lógica o el sentido común nos impone la necesidad de que las sanciones contengan un grado mínimo de sanción y un grado máximo ante la presencia de un hecho ilícito, para poder variarla cuando se adviertan circunstancias agravantes o atenuantes de dicho ilícito, hecho que no puede darse si se establece una multa fija a un hecho determinado.

La sanción debe ser aplicada al infractor de la ley, de manera tal que ésta sea en retribución al hecho ilícito y, que concurren condiciones objetivas y subjetivas para poder establecer la multa recíprocamente al acto realizado; esto es, atendiendo a las circunstancias particulares del ilícito. Afirmando así que cada multa debiera establecerse de manera singularizada a la infracción incurrida, evitando así que se cometan arbitrariedades en el ejercicio de la potestad sancionadora.

En este sentido, es evidente que si las multas legalmente establecidas proceden abstractamente a relacionar un determinado tipo de infracción con una determinada clase de sanción (multa), el margen de apreciación de la autoridad decisoria debiera ser valorada en su conjunto para así establecer la multa en retribución a su infracción.

No cabe duda que de esta manera, el margen de apreciación originará diversos criterios de graduación sancionadora acorde con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad. Conjugando entonces los principios de tipicidad y proporcionalidad.

En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades, de manera que sólo puedan hacer lo que la ley les permita, se debe estimar que las autoridades, para actuar con competencia en los términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en una Constitución o en alguna ley.

En el caso de multas y sanciones se está en facultades para imponer sanciones, así como las sanciones mismas y las

hipótesis en que proceda su ejecución, deben estar expresa y explícitamente enunciadas en la ley, sin que se puedan ampliar facultades, ni sanciones, ni hipótesis de infracción.

Ahora bien, para la imposición de multas las autoridades no debieran apoyarse en conceptos genéricos, ni en razonamientos generales susceptibles de ser aplicados a cualquier causante, porque los mismos no permiten establecer con precisión la gravedad de la conducta observada, pues no se incluyen razonamientos comparativos que permitan delinear la importancia de las infracciones.

Resulta interesante que en materia sancionadora, además del deber de motivación se extiende también a la determinación del juicio que conduce a demostrar la proporcionalidad de la sanción impuesta, dado que, como es sabido, la motivación se erige en uno de los más significativos requisitos extrínsecos de la proporcionalidad.

No es suficiente, pues, con motivar o fundamentar en la resolución sancionadora, la culpabilidad del responsable de la falta, evidenciando la acreditación de los hechos constitutivos del ilícito y la participación de aquél en los mismos. Se hace imprescindible también que la sanción (multa) se adecue a las exigencias del principio de proporcionalidad, lo cual únicamente puede lograrse mediante la oportuna motivación de los elementos o circunstancias atenuantes o agravantes tomadas en consideración para calcular el monto de la sanción y, en el caso de una multa fija, no puede darse esto de la manera más eficaz posible y conforme a derecho.

En este sentido, una multa será excesiva cuando no permita al juzgador analizar la gravedad del ilícito de acuerdo a

las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o la gravedad al peligro tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras.

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

Como se deduce de lo que hemos venido refiriendo, la norma impugnada establece que la autoridad judicial sancionará con una multa o sanción específica, a quienes realicen las conductas descritas.

Por consiguiente, al establecer el artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, multa o sanción de montos específicos, es decir, prever una multa fija efectivamente vulnera el artículo 22 constitucional, toda vez que no permite al juzgador analizar la gravedad del ilícito de conformidad a las circunstancias exteriores de la acción. La naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometer la magnitud o peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención en su comisión y aquellos factores de individualización de sanciones, así como el grado de culpabilidad del agente, de conformidad con sus circunstancias individuales.

El concepto de pena o de sanción no es, en la teoría general del derecho, del dominio exclusivo del derecho penal.



Tanto en las áreas civil, mercantil, procesal, como en la administrativa surge el concepto de ilícito y, con él, el de la sanción. Desde que Feuerbach formulara su teoría según la cual las sanciones de policía son más que penas de desobediencia que alcanzan al contraventor, no a causa de su acción u omisión naturalmente punible, sino por el incumplimiento de las disposiciones u órdenes de la autoridad gubernativa, en tanto que el delincuente sea acreedor a la pena por su conducta en sí y por sí ilícita, han sido muchas las formulaciones que se han realizado en búsqueda de una distinción cualitativa entre pena y sanción administrativa.

Algunos autores han hecho girar el centro de gravedad de la diferenciación en torno a la estigmatización social intrínseca a la sanción penal (Stratenwerth, Dolsini) que provoca un reproche ético moral y un valor de intimidación ausente en la aplicación de la sanción administrativa, otros, en cambio, han incidido en la finalidad de prevención general y especial o reeducativa propia de la sanción penal (Polaino). No obstante tal postura no resulta ni mucho menos unánime porque no han faltado quienes piensen que tanto la sanción penal como la administrativa cumplen esas funciones de sanción (Gómez Orvaneja) radicalizando sus posiciones en el sentido de afirmar que en ambas confluyen unos objetivos homogéneos: castigar la conducta de un sujeto que ha infringido el ordenamiento jurídico.

Conforme a una tercera corriente de opinión, finalmente el contraste entre las manifestaciones represivas se encontraría en el fundamento con arreglo al cual se impone cada una de ellas. De esta manera, para Rodríguez Mourullo "la sanción será administrativa si se impone en virtud de las facultades

correctivas o disciplinarias de la Administración.... Será pena si se impone en virtud del *ius puniendi* que corresponde al Estado-comunidad".

Aun siendo ciertamente aceptables los criterios enumerados, de ellos no parece deducirse un claro contraste ontológico entre pena y sanción administrativa (los autores en comento categóricamente lo afirman, basándose en las S.S.T.S 3a. 3a. 14.6.89 y 4.7.89, 3a. 6a. 11.11.9.1). Es por ello que se han ido abandonando uno tras otro, en la idea de que las fronteras que separan ambas categorías son principalmente de carácter formal. En esta tesitura, se alude a la distinta autoridad pública que las decreta, a la inmediata ejecutividad de la sanción administrativa, o a distinciones tan poco admisibles como la que se sustenta en que en tanto la pena genera antecedentes penales, la sanción administrativa no los produce.

No obstante, tampoco en virtud de criterios formales puede llegarse a una distinción sustancial de las sanciones penales y administrativas. Por ello también se han barajado parámetros de índole cuantitativo dado que la sanción penal implica una mayor gravedad que la administrativa, de tal manera que de acuerdo con los principios de subsidiariedad del derecho penal y proporcionalidad de la sanción, si la finalidad perseguida con la primera puede lograrse a través de la segunda, se impone la utilización de esta última (Padovani).

Tal criterio lo ha sostenido, entre otros, el profesor Cerezo Mir, al afirmar que "la pena o las sanciones del llamado derecho penal administrativo encontrarán justificación únicamente en su proporción a la gravedad de la infracción y en su necesidad, como la pena del derecho penal criminal....Entre las

penas y las sanciones administrativas existen únicamente diferencias cuantitativas". No obstante tal y como señala el TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) en el tantas veces citado caso *Öztürk*, de suma importancia para la materia a la que nos venimos refiriendo, "la relativa suavidad de la pena a la que se arriesga el infractor no afecta a la intrínseca naturaleza penal de la infracción administrativa", y ello, en resumen, es consecuencia del fracaso de las teorías que han intentado su separación sustancial, y de la inadecuación de una legislación que para nada fomenta la distinción cuantitativa. Igualmente acontecía respecto de los tipos de ilícitos: la elección entre sanción penal y sanción administrativa es fruto de una valoración legislativa contingente e histórica (Baratti) y buena prueba de ello la proporciona el apartado segundo del artículo 34 del Nuevo Código Penal Español de 1995, que niega la condición de verdaderas penas a "las multas y demás correcciones que, en uso de atribuciones gubernativas o disciplinarias, impongan los superiores a sus subordinados o administrados".