

## GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL

Nació en la ciudad de Chihuahua el 8 de septiembre de 1937. Realizó sus estudios básicos en Ensenada, B. C. y Hermosillo, Sonora. Concluyó la licenciatura en la Facultad de Derecho de la UNAM, en donde obtuvo el título correspondiente el primero de octubre de 1963. Realizó estudios de doctorado en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Ha sido profesor de Derecho Marítimo, Derecho Mercantil y Amparo en la UNAM, asimismo impartió clases en el Instituto de Especialización Judicial de la PJJF, y fue profesor en la Universidad Anáhuac. También ha impartido conferencias en diversas universidades nacionales y extranjeras.

Se ha desempeñado como secretario “B” de acuerdos del Tribunal Fiscal de la Federación; secretario general de Acuerdos interino del mismo; asesor jurídico de la Dirección General de Marina Mercante, y vocal secretario de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Ingresó como secretario de Estudio y Cuenta en el Pleno de la SCJN; fue juez de Distrito en el D. F.; magistrado en el Tribunal Colegiado del Quinto Circuito en Hermosillo, Sonora; magistrado en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el D. F., y actualmente desempeña el cargo de ministro de la SCJN.

El H. Consejo Técnico de la UNAM acordó que fuera recipiendario de la “Medalla al Mérito Docente *Prima de Leyes Instituta*” en el año de 1992; se hizo acreedor a “La Gran Cruz al Mérito Judicial” otorgada en el año de 1992; en 1994 recibe del Colegio de Abogados la “Presea al Mérito Judicial” y en el año de 1995 la División de Estudios de Posgrado de la UNAM, generación 85-II, le otorgó el “Reconocimiento Jurídico Académico *Ignacio L. Vallarta*”.

Entre sus obras más destacadas se encuentran: *Introducción al estudio del juicio de amparo* y *La suspensión en materia administrativa*. En colaboración con el doctor Acosta Romero, ha publicado la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley de Amparo* y la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles*; también, en coautoría con la licenciada Saucedo Zavala ha publicado *La suspensión del acto reclamado* y la *Ley de Amparo, doctrina y jurisprudencia*, en dos tomos; asimismo, ha publicado innumerables artículos en diversas revistas jurídicas del país.

## UNA HISTORIA DEL ACTUAL SISTEMA DE MULTAS FIJAS EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Genaro David GÓNGORA PIMENTEL

SUMARIO: I. *Una lejana época heroica.* II. *A grandes males, grandes remedios.* III. *La inconstitucionalidad del sistema de imposición de multas.* IV. *El sismo del 19 de octubre de 1988. La sentencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.* V. *Las aguas vuelven a su cauce.* VI. *Epílogo.*

### I. UNA LEJANA ÉPOCA HEROICA

No soy ni me considero un abogado fiscalista, pero sí debo decir que los admiro. Los abogados que se dedican a esta especialidad son arrojados, valientes, al igual que los corsarios de épocas lejanas. Es decir, aprovechan los errores de las leyes para buscar beneficios a sus clientes y... si se pueden quedar con una “presa”, lo hacen, esa es su profesión.

En una lejana época heroica, durante muchos años, las reglas nunca cambiaron, se sabía a que atenerse. Había un fisco federal que trataba de fundar y motivar, como lo mandaba la Constitución y la jurisprudencia, todas sus determinaciones y multas, incluso. Por otro lado, existían los “corsarios”, quiero decir, los abogados fiscalistas, que ganaban al fisco todas, o casi todas las controversias sobre multas, porque éstas no habían sido correctamente impuestas. Y así, de esta manera, corrían los años y todos eran felices.

Nuestra profesión es envidiada. La afirmación anterior es una verdad evidente. Ejemplos de los celos y de la envidia que despierta en el mundo la profesión legal están en numerosos libros, en todos los idiomas.

En uno que compré hace poco en el vecino país del norte, se cuenta una vieja, muy vieja historia que ahora repetiré para probar lo anteriormente afirmado.

En lo más profundo del África negra se abrió el primer restaurante caníbal. Como el lugar había sido colonizado por los franceses, en el restaurante se practicaba la *haute coussine*, es decir, la alta cocina, también la *nouvel coussine*, con lo que se pretende decir, la cocina de ideas heterodoxas e irracionales, basada en la nueva tendencia gala de que el mundo pertenece a los hombres irracionales.

El lugar, claro, se llamaba *Le Café Cannibal*.

El día de la apertura, en la fiesta de inauguración, apenas lleno el lugar, ocupadas las mesas, se inició un griterío de negros espantoso. Golpeaban las mesas, y lanzaban improperios en los idiomas de las tribus caníbales que, como todo el mundo sabe, están llenos de adjetivos sonoros y por demás descriptivos.

El cocinero en jefe, dueño también del lugar, salió presuroso de su santuario, así llamaba él a la cocina, a preguntar la razón del escándalo.

El negro más cercano se lo explicó, diciendo:

— “Estamos de acuerdo con los precios de los tres primeros platillos, pero no con el que ofrece en cuarto lugar”.

— “Que un sacerdote anglicano, asado, con yerbas de olor y guarnición de zanahorias, cueste treinta y cinco dólares, bien, bien, parece correcto”.

— “Un funcionario de colonias belga, a la barbacoa, veintiocho dólares, no está mal”.

— “Un cazador blanco con toda su indumentaria y una manzana en la boca, cuarenta dólares... pues pasa, no tenemos quejas de estos platillos”.

— “Pero —dijo el negro levantando la voz con furia— que un abogado completamente vestido, se pretenda venderlo en ciento cincuenta dólares, es algo que consideramos un atraco, una injuria”.

Esta valiente y viril protesta levantó nuevos gritos y golpes desde las mesas.

Entonces, el cocinero jefe extendiendo las manos, explicó a la concurrencia:

— “Es que... tengan ustedes en cuenta lo difícil que es limpiar a uno de esos”.

Con esa pequeña historia, es fácil entender que en el fondo se demuestra la envidia que levanta nuestra profesión.

Hechas estas advertencias preliminares, entremos al tema de las multas.

Se estima, en las naciones civilizadas, que las multas deben tener en el sistema de imposición, siempre, un mínimo y un máximo. La ley fija esos límites mínimo y máximo para impedir que el arbitrio judicial conduzca a excesos, aun cuando se corre el riesgo de que dichos límites no estén adecuados a la individualidad del delincuente.

De esta manera 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 del mínimo y máximo 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 determinantes 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 por la ley.

Estos requisitos, los anteriormente mencionados, producto de la doctrina jurisprudencial, fueron llevados todavía más al detalle. Así, se dijo:

La autoridad, al imponer la multa, debe señalar las razones que demuestren que la falta fue intencional, en qué consistió la gravedad de la misma, cuál es la capacidad económica de la empresa quejosa y conforme a qué datos la obtuvo. No es suficiente con afirmar lisa y llanamente que se tomó en cuenta el carácter intencional de la falta, la capacidad económica de la negociación y gravedad de la infracción, *sino que es necesario acreditar la actualización de dichos supuestos*, mediante los razonamientos que así lo demuestren, que explique cómo y por qué la falta se considera internacional; cuál es y cómo, con base en qué elementos se determinó la capacidad económica del infractor y en qué consiste y con base en qué se determinó la gravedad de la infracción.

Se ha dicho que es necesario acreditar la actualización de los supuestos que dan lugar a la imposición de las multas, porque las condiciones económicas del causante, que la autoridad fiscal debe tomar en cuenta para imponer una multa, son aquellas que prevalecen en el momento de imponerse dicha sanción y no cuando se cometió la infracción, pues resultaría ilógico e inequitativo si a una empresa, que en tiempos pasados gozara de una economía sana y en el presente se encontrara en quiebra, se le sancionara conforme a su condición anterior, siendo por ello evidente que la intención legislativa es que la autoridad fiscal, cuando imponga

una sanción, valore la capacidad actual del infractor para efectos del pago, y no la que tuvo en épocas pretéritas.

Los requisitos que la doctrina jurisprudencial requiere, para considerar fundada y motivada una multa son, por consiguiente, los que a continuación se resumen:

I. Para que la imposición de la multa esté debidamente fundada deberá expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y para que se encuentre correctamente motivada, será necesario señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

II. La ley que establece las multas debe fijar un mínimo y un máximo. Así, cuando la autoridad determine la sanción, debe expresar pormenorizadamente los motivos que tenga para fijar la cuantía de la multa, atendiendo a las peculiaridades del caso y a los hechos generales 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 por la ley.

III. Debe señalarse cómo y por qué la falta fue intencional.

IV. En qué consistió y con base en qué se determinó la gravedad de la falta.

V. Cuál es la capacidad económica del causante quejoso, cómo y conforme a qué datos la obtuvo.

VI. Además, se requiere acreditar la actualización de los anteriores supuestos, porque las condiciones económicas del causante, que la autoridad fiscal debe tomar en cuenta para imponer una multa, son las que prevalecen en el momento de imponer dicha sanción y no cuando se cometió la infracción.

Estos seis requisitos son los necesarios para que las multas fiscales cumplan con la fundamentación y motivación, es decir, con la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional; como son producto de la actividad jurisprudencial, hacen, por decirlo con moderación, bastante difícil y hasta dramática la función de la autoridad fiscal. En efecto, para llenar esos seis requisitos se necesitan capacidades y atributos que el fisco mexicano todavía no posee, pues se requieren tal vez poderes “biónicos”, supernaturales, para cumplir con tales requerimientos.

Un día llegó a la Procuraduría Fiscal de la Federación, según cuenta la leyenda, un procurador que decidió llevar un registro de todos los juicios fiscales y de amparo perdidos, al igual que se llevan registros en el beisbol a los jugadores: tantos *hits*, tantos *homeruns*, tantas “bases por bola”, tantos *outs*. El jugador que no tiene el rendimiento esperado sale de las ligas mayores y se le envía a las menores. Si persiste su baja actuación se va a su casa. Igualmente, el artículo del Código Fiscal o de otra ley tributaria que dé problemas en su aplicación, se modifica, se le agregan párrafos o se le suprime. En fin, todo lo que sea necesario para que los causantes ya no le ganen juicios al fisco.

Los registros, las estadísticas, dirían los economistas, demostraron un número pavoroso de juicios perdidos por la hacienda pública, en que el problema fue: multas mal fundadas y motivadas que, por eso, infringían el artículo 16 de la Carta Magna.

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional ordena: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Las garantías del artículo 16 constitucional, consistentes en que el acto de autoridad sea por escrito, emitido por autoridad competente expresando los fundamentos y motivos del mismo, condicionan la legitimidad de todo acto autoritario de molestia, desde luego, también de las multas.

Esta garantía consiste en que todo acto de molestia debe constar en forma escrita, y se justifica como seguridad en la prueba del mismo para que el particular lo acepte o lo impugne por su ilegalidad; siendo su objeto probar la existencia del mismo, conocer la competencia de la autoridad emisora, dar seguridad jurídica al gobernado y conocer su fundamentación y motivación del mismo, todo lo cual es la garantía de legalidad.

La garantía de legalidad ha sido recogida por el Código Fiscal de la Federación en vigor, a través del artículo 238, que a la letra dice, al explicar las causales de nulidad:

Artículo 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En la primera fracción, el precepto legal transcrito está considerando como causal de nulidad de una resolución administrativa la falta de competencia de la autoridad emisora del acto.

En la fracción segunda se encuentra establecida la nulidad como consecuencia de la falta de motivación y fundamentación del acto administrativo.

En la fracción tercera, la nulidad se declara por vicios del procedimiento que generen indefensión.

En la fracción cuarta, la falta de adecuación entre la motivación y la fundamentación, contenidas en el acto de molestia.

La fracción quinta implica la nulidad de actos administrativos dictados en ejercicio de facultades discrecionales, cuando éstos se dictan alterando la norma preexistente.

Ya, específicamente, tratándose de la fundamentación y motivación en materia de multas, el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción I, incisos a) y b), establece lo siguiente:

Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este Código, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las atribuciones al comercio exterior, deberá fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:

I. Se considerará como agravante el hecho de que el infractor sea reincidente. Se da la reincidencia cuando:

a) Tratándose de infracciones que tengan como consecuencia la omisión en el pago de contribuciones, incluyendo las retenidas o recaudadas, la segunda o posteriores veces que se sancione al infractor por la comisión de una infracción que tenga esa consecuencia.

b) Tratándose de infracciones que no impliquen omisión en el pago de contribuciones, la segunda o posteriores veces que se sancione al infractor por la comisión de una infracción establecida en el mismo artículo de este Código.



Del artículo transcrito se desprende también la obligación de la autoridad administrativa de fundar y motivar su resolución, cuando imponga multas por las infracciones señaladas en las leyes fiscales, a más de tomar en cuenta los agravantes que en ese artículo se contienen.

De acuerdo con los preceptos citados, la resolución a través de la cual se impusiera una multa, podrá ser declarada nula en los siguientes casos:

- a) Cuando la multa fuera impuesta por una autoridad incompetente.
- b) Cuando la resolución que contiene la multa no estuviera fundada y motivada.
- c) Cuando derive de un procedimiento viciado, es decir, que no haya cumplido con sus formalidades legales.
- d) Cuando no se hubiera cometido la infracción, es decir, que no hubiera adecuación entre el motivo y la norma legal fundatoria.
- e) Por desvío de poder.

Esta última causal de nulidad sólo podría presentarse cuando la autoridad administrativa no razonara su arbitrio en la imposición de sanciones que tienen establecido un mínimo y un máximo, pudiéndose citar como ejemplo las infracciones enumeradas en el artículo 89 y sancionadas por el artículo 90 del Código Fiscal de la Federación.

Pues bien, hasta aquí hemos dado una visión general de todos los requisitos necesarios para cumplir con el principio de legalidad en la imposición de multas. Los requisitos explicados, producto de la actividad jurisprudencial, deben verse en relación con los preceptos del Código Fiscal de la Federación que obligan, ya en detalle, a fundar y motivar las multas.

Una medida, tal vez última, tomada por las autoridades fiscales para tratar de cumplir con lo exigido por los tribunales, fue preparar una serie de argumentos con el fin de incluirlos en todos sus actos. Estos argumentos pretendían llenar esas formalidades. Así, se encontraba en todos los actos de imposición de multas fiscales, la siguiente leyenda:

[...] que por las operaciones que la causante realiza, resulta manifiesto que su situación económica es buena y por lo tanto puede contar con el asesoramiento técnico idóneo para haber enterado los impuestos respectivos en la forma y términos señalados por las leyes de la materia y al no haberlo hecho así, incurrió en infracción grave, ocasionando con ello perjuicio al fisco, ya que le impidió en su oportunidad la obtención de ingresos que el Estado destina para los servicios públicos, actitud que deja en desventaja a los causantes que cumplan con sus obligaciones fiscales, ya que los omisos

disponen en su beneficio de sumas de dinero que obligatoriamente deben cubrir por concepto de impuestos, prácticas que con la imposición de las presentes multas se trata de destruir [...]

Nótese la redacción del párrafo, la capacidad económica del causante se supone buena; “[...] por las operaciones que la causante realiza [...]”; de lo que deduce todo lo demás: un asesoramiento técnico idóneo para el pago de sus impuestos; que la infracción cometida es grave; y, por último, la conveniencia de desalentar esa práctica de conductas infractoras con una multa fiscal.

Sin embargo, este supremo esfuerzo de motivación, estos argumentos inteligentes y dramáticos de alusión a los ingresos del Estado que... ¡oh, sorpresa!, se destinan para los servidores públicos, tal vez, quiso decir, gastos públicos, no fueron considerados satisfactorios por un tribunal colegiado de circuito en materia administrativa que teniendo en poco lo dicho, sostuvo:

No puede considerarse como motivación, suficiente para que la autoridad fiscal pueda imponer como sanción, cualquier monto entre el mínimo y máximo señalado por el precepto que establezca la citada sanción. En efecto, el párrafo anterior no pasa de ser una apreciación genérica que en ningún momento se puede referir concretamente a un causante determinado, no siendo posible considerar en el caso, sea correcto fijar el 128 por ciento del ingreso omitido como sanción, motivando el referido monto con los razonamientos antes transcritos. El artículo 37, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el día 30 de marzo de 1983, imponía como obligación a las autoridades fiscales al fijar alguna sanción, tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del causante y la conveniencia de destruir prácticas establecidas, tanto para evadir la prestación fiscal cuanto para infringir en cualquier otra forma las disposiciones legales y reglamentarias. En tales términos es evidente que un párrafo como el transcrito en ningún momento se refiere concretamente a algún causante, y las autoridades fiscales con el objeto de cumplir formalmente con los requisitos del precepto citado, incluyen razonamientos generales susceptibles de ser aplicados a cualquier causante, no sirviendo la leyenda de referencia como correcta motivación del monto de alguna sanción fiscal superior al mínimo establecido por la ley, dado que no se indica cuáles son las operaciones que el causante realiza que lleven a concluir que goza de una buena situación económica, cuáles son los determinantes para calificar la bonanza económica de los contribuyentes, se omite poner de manifiesto en qué con-

siste el asesoramiento técnico idóneo al que debió recurrir el contribuyente y las personas idóneas para prestarlo; por último, tampoco se señala de una manera concreta en qué consiste el perjuicio ocasionado al fisco, y si éste es grave en atención a la cantidad a la que asciende el supuesto ingreso omitido, y la consecuente suma que se dejó de cubrir al Estado, en comparación a los ingresos fiscales captados en general por éste, sin especificarse claramente por qué precisamente la conducta de ese causante debe catalogarse como una infracción grave. Así pues, debe considerarse que en el caso el párrafo multirreferido no constituye motivación individualizada que atienda precisamente a las condiciones del causante al cual se impuso la sanción para determinar el monto de la misma siendo superior al mínimo permitido por la ley, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución debiendo declararse inconstitucional la sanción aludida.

Amparo directo 1189/82. Casa Echeverri, S. A., 13 de abril de 1983. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Criterio publicado en el informe de 1983, pp. 101 y 102, con el descriptor título, para el fisco, de *Multas fiscales. Los argumentos con que la autoridad acostumbra motivarlas no son suficientes.*

## II. A GRANDES MALES, GRANDES REMEDIOS

En el apartado anterior hemos relatado la historia de un fisco decidido a cumplir con su obligación constitucional, legal y jurisprudencial, de fundar y motivar adecuadamente las sanciones que impone.

La soga de las multas fiscales se encuentra, en 1983, en la encrucijada de que no se consideraron suficientes los argumentos con que la autoridad acostumbra motivarlas. Entonces, ante el número de juicios perdidos y lo inevitable de la derrota, los asesores jurídicos del fisco tomaron una decisión trascendental, ante la desmoralización de los abogados del Estado. A nadie le gusta perder juicios y perderlos obligada y continuamente es algo horrible.

El remedio fue el de las multas fijas. Sí, ya no será necesario fundar y motivar ni, por lo tanto, cumplir con los innumerables requisitos a los que hemos aludido, considerados, por algún funcionario, como requisitos diabólicos, imposibles de satisfacer.

De esta manera, la autoridad fiscal ya no tiene el problema de razonar el monto de la multa que impone, sino que basta que precise la omisión en que se incurrió y cite los preceptos que la tipifican como infracción y la multa fija que para esa infracción corresponde.

### III. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE IMPOSICIÓN DE MULTAS

Los preceptos 73, 75, 76 y 77 del Código Fiscal de la Federación son violatorios de diversas garantías individuales, en cuanto a las sanciones por infracciones que originen total o parcial en el pago de contribuciones, incluyendo las retenidas o recaudadas, por las razones que enseguida se exponen:

1. Así, se infringe el derecho fundamental de audiencia contenido en el artículo 14 constitucional, que a la letra dice: “Nadie puede 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 leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Del análisis de este derecho fundamental puede concluirse lo siguiente:

- a) La garantía de audiencia implica la existencia de un procedimiento previo al acto de molestia o privación.
- b) En materia administrativa ese procedimiento puede llevarse a cabo ante la propia autoridad administrativa.
- c) El procedimiento en materia fiscal puede consistir en que cuando se agota la comprobación, se dé oportunidad al causante de alegar y rendir pruebas.
- d) La garantía de audiencia para la Suprema Corte de Justicia de la Nación es cumplida en materia fiscal, por el hecho de que en las leyes respectivas posteriormente a la determinación del gravamen se otorgue a los causantes el derecho a combatir su fijación, lo cual conlleva en la mayoría de los casos a la imposición paralela de la multa, cuando la infracción consista en la omisión de un atributo.

En efecto, no es obligación de la autoridad oír al infractor fiscal, sino que se considera que se cumple con la garantía de audiencia al permitir su defensa con posterioridad a la imposición de la infracción, mediante algún recurso procedente o del juicio ante el Tribunal Fiscal.

Ahora bien, el sistema impositivo que contiene el Código Fiscal de la Federación es violatorio de la garantía de audiencia, porque priva al afectado de ésta, incluso a la luz de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que considera que se otorga la audiencia al permitir al contribuyente ser oído en defensa con posterioridad a la imposición de la sanción.

Para explicar con claridad el punto de vista que se sostiene, se considera necesario transcribir el artículo 76 del Código Fiscal de la Federación, como se encontraba en el Código vigente a partir de 1983.

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 explicarán las siguientes multas:

I. El 50 por ciento 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 fracción cuando en la comisión de la infracción se dé alguno de los supuestos de la fracción II del artículo 75 de este Código.

II. El 100 por ciento 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 le haya notificado el oficio de observaciones, pero antes de que las autoridades le notifiquen la resolución que determine el monto de las contribuciones que omitió. No será aplicable esta fracción cuando en la comisión de la infracción se dé alguno de los supuestos de la fracción II del artículo 75 de este Código.

III. El 150 por ciento 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 indebidas o en cantidad mayor de la que corresponda. En estos casos las multas se calcularán sobre el monto del beneficio indebido.

Conforme al artículo transcrito existían para una misma omisión en el pago de una contribución, las siguientes multas:

- El 50 por ciento de las contribuciones omitidas;
- El 100 por ciento de las contribuciones omitidas, y,
- El 150 por ciento de las contribuciones omitidas.

#### a. Multa de 50 por ciento de las contribuciones omitidas

Para que un particular sea sancionado con el 50 por ciento de las contribuciones omitidas, tiene que pagar la contribución omitida, más los recargos que le corresponda, más la multa en el porcentaje anotado, antes del cierre del acta final de visita o de que se le notifique el oficio de observaciones.

Conforme al artículo 42, fracciones III y IV del propio Código Fiscal de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar contribuciones omitidas, está facultada para:

- Practicar visitas que implican la revisión de bienes y contabilidad.
- Revisar los dictámenes formulados por contador público autorizados, sobre los estados financieros de los contribuyentes.

La visita concluye con un acta en la que se hace en forma circunstanciada los hechos u omisiones que hubieren conocido los visitantes después de la revisión efectuada, sin que esa acta constituya una resolución fiscal, conforme el artículo 46 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

La revisión a los estados financieros dictaminados por contador público, concluye con un oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde dicha autoridad expresa los hechos u omisiones encontrados en la revisión.

En el supuesto que se analiza, el particular para ser sancionado con 50 por ciento de las prestaciones fiscales omitidas, debe antes de conocer el contenido del acta de visita o de las observaciones, pagar esas contribuciones, los recargos y las multas, autoliquidándose y autosancionándose, ya que conforme al penúltimo párrafo del artículo 76 (tal como se encontraba redactado, refiriéndose a las fracciones I y II) no existe necesidad de que las autoridades dicten resolución al respecto.

De ajustarse a lo dispuesto por este párrafo, el particular estaría renunciado a la posibilidad de inconformarse con el acta o con la observación, o sea, para él ya no existe ningún procedimiento ante la autoridad administrativa en el que pueda hacer valer sus defensas y pruebas contra el contenido de un acta o una observación que ni siquiera conoce, y presupone también la renuncia a cualquier otro medio de defensa posterior,

como el recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y en última instancia, el amparo.

En otras palabras, el acto de privación en los bienes del particular, porque es una multa, se lleva a cabo sin ningún procedimiento en el que se le oiga, ni las autoridades administrativas estén sujetas a procedimiento alguno.

Es más, aún dentro de la interpretación dada a la garantía de audiencia, contenida en el artículo 14 de la Constitución Federal, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que en materia fiscal basta para que se cumpla con ella con que la ley otorgue el derecho a combatir la fijación del gravamen, se tiene que conforme a la disposición que se analiza no hay fijación del gravamen y sus accesorios por la autoridad administrativa, ni existe en este sistema impositivo, ningún derecho a combatir tal fijación.

Lo anterior se considera violatorio de la garantía de audiencia, porque un particular es sancionado sin que medie procedimiento en que pueda defenderse, anterior o posterior a la privación, sin mandamiento escrito de autoridad competente; existiendo la privación sin que medie juicio de ninguna especie y sin cumplirse ninguna formalidad esencial del procedimiento, ya que el acta de visita o la observación ni siquiera son conocidos por el particular.

#### b. Multa de 100 por ciento de las contribuciones omitidas

Para que un particular fuera sancionado con 100 por ciento de las contribuciones omitidas, tenía que pagar dichas contribuciones, más los recargos, más la multa en el porcentaje citado con posterioridad al cierre del acta de visita, o que se le haya notificado el oficio de observaciones, pero antes de que conozca el acto administrativo en el cual se le liquide la omisión de contribuciones y se le imponga la sanción.

Tal como se dijo en el punto precedente, el acta de visita y la observación, son documentos que contienen los hechos u omisiones encontrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de verificación y las cuales van a servir de motivo para que la misma determine contribuciones omitidas.

En este caso, el particular, para ser sancionado con 100 por ciento de las contribuciones omitidas debía, posteriormente al conocimiento del acta de visita o de observación, pagar esas contribuciones, los recargos y

la multa, o sea autoliquidarse y autosancionarse, siguiendo el procedimiento ya señalado, que establecía para las fracciones I y II (ahora solamente para la primera), el penúltimo párrafo del artículo 76 del Código Fiscal de la Federación, no existiendo aquí tampoco necesidad de que la autoridad administrativa dicte resolución liquidando y multando.

Nuevamente es este extremo, el particular, para ser sancionado con una multa de 100 por ciento de las prestaciones fiscales omitidas, debía también renunciar a la posibilidad de inconformarse con el acta de visita o la observación y en forma definitiva a cualquier ulterior medio de defensa ante la autoridad administrativa o ante los tribunales competentes. Pudiera considerarse que le es posible inconformarse contra el acta de visita o la observación, pero aún cuando lo hubiera hecho sería como si no hubiera interpuesto la inconformidad, pues para ser sancionado con la multa equivalente a 100 por ciento de las contribuciones fiscales omitidas, es necesario que la pague antes de que le sea notificada la resolución en que se liquiden las prestaciones fiscales omitidas, lo que se traduce en que aun cuando hubiera pretendido defenderse, esa defensa no tendría ningún efecto.

El acto de privación, en este caso, se lleva a cabo, como ya se dijo anteriormente, sin ningún procedimiento en que se oiga al afectado, o se sujete a la autoridad fiscal y sin que la ley dé a éste la posibilidad de defenderse.

En estos casos, es de observarse que el constituyente establecido limita a los gobernados, mediante una ley, el acceso a la defensa por medio de disposiciones intimidatorias, tendentes a suprimir esa garantía, porque bien pudiera ser el caso extremo del evasor, que sabe que omitió el pago de contribuciones y que le es conveniente no esperar ni el cierre del acta o la notificación de la observación, o de la liquidación, pero también puede tratarse de alguien que no omitió ninguna prestación fiscal y que por miedo a la imposición de una sanción que ya no puede cubrir, optará por pagar perdiendo así el derecho a defenderse contra el que fije el gravamen, pues este acto no va a existir al autoliquidarse o autosancionarse.

Igualmente, lo anterior se considera violatorio de la garantía fundamental de audiencia, contenida en el artículo 14 constitucional, porque un particular es sancionado sin procedimiento en que pueda defenderse, existiendo la privación patrimonial sin que medie juicio de ninguna especie, y sin cumplirse ninguna formalidad, ya que ni siquiera existe mandamiento escrito de autoridad competente, motivado y fundado.



c. Multa de 150 por ciento de las prestaciones fiscales omitidas

El 150 por ciento de las prestaciones fiscales omitidas, por concepto de multa, se aplicaba por la autoridad administrativa, a través de una resolución, precisamente cuando el particular esperaba que se le notifique la resolución en la que se determine el monto de las contribuciones omitidas y sus accesorios.

Este supuesto se daba precisamente cuando el particular hacía uso del derecho fundamental de audiencia, cuando decide inconformarse con el acta de visita o de observación, asumiendo el riesgo de defenderse.

Del anterior análisis se concluye que el sistema contenido en el Código Fiscal de la Federación, de imposición de multas por la infracción consistente en la omisión de contribuciones, es violatorio de la garantía fundamental de audiencia, contenida en el artículo 14 constitucional, la cual es efectiva incluso contra las leyes, lo que significa que el Poder Legislativo debe atacarla “instituyendo en las mismas los procedimientos en los que se conceda al gobernado la oportunidad de ser escuchado en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que, a virtud de ésta, se realice algún acto de privación autorizado normativamente”.

Esa violación es aún más clara si se toma en cuenta que estas multas son para sancionar la infracción consistente en la omisión de pagar contribuciones, omisión que halla su motivación en los hechos u omisiones encontrados por la autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades de verificación y comprobación.

Es decir, cuando una omisión en el pago de contribuciones es descubierta por las autoridades fiscales por medio de sus facultades de comprobación, existen hechos que probar y datos que determinar con claridad (conteniendo del acto o de la observación) para que se proceda a la privación patrimonial y en ese sentido la audiencia es indispensable.

Un ordenamiento legal que base su sistema impositivo, como el Código Fiscal de la Federación comentado, en la circunstancia de que los gobernados no colaboren a la determinación de los hechos que dan origen a la infracción y que elimina la posibilidad de que la controversia jurídica exista, es contrario a la garantía de audiencia, contenida en el artículo 14 de la Carta Magna.

II. Violación de la garantía consistente en la prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 de la Constitución Federal.

El artículo 22 de la Constitución, dispone:

Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, *la multa excesiva*, la confiscación de bienes y cualquier otra pena inusitada y trascendental.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hechos por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas.

De la acepción gramatical del vocablo “excesivo”, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Fiscal de la Federación, para definir el concepto de multa excesiva, contenida 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 con la gravedad del ilícito fiscal.
- b) Una multa es excesiva cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable.
- c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderados para otros y leve para muchos.
- d) Para que una multa no sea contraria al texto constitucional debe, para determinarse su monto o cuantía, tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho que la motiva.
- e) La garantía de prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 constitucional se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.
- f) La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.

El sistema impositivo de multa por omisión en el pago de contribuciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación, viola por el Poder Legislativo la prohibición constitucional de multas excesivas, contenida en el artículo 22 de la Carta Magna.

El artículo 76 del Código establece un sistema de multas fijas, esto es, no contiene mínimos y máximos, conforme a los cuales la autoridad administrativa que impone la sanción pueda sancionar, ni existe ningún otro precepto legal dentro del Código que obligue a la autoridad fiscal a razonar la imposición de multas, ni éstas deben ser impuestas tomando en cuenta cuestiones como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, el perjuicio causado a la colectividad, etcétera. Lo anterior significa que el legislador no otorgó a la autoridad administrativa la facultad discrecional de cuantificar las multas.

De la lectura del artículo 76, tal como se encuentra redactado, vemos que una misma infracción era sancionada con multas de 50, 100 y 150 por ciento sobre las contribuciones omitidas.

La cuantía de la multa no está referida a ninguna circunstancia especial o individualizada del infractor, sino a la rapidez con la que éste decida pagar la multa. Lo que se traduce en que un infractor de la misma naturaleza puede ser sancionado con multas diversas en su cuantía, dependiendo ese monto de la fecha en que él mismo decida pagar. La posibilidad de ser sancionado con una multa menor depende no de la gravedad de la infracción o de las condiciones económicas del sujeto, sino de su menor o mayor temor a tener que afrontar una multa que no puede pagar.

El legislador, a través del artículo 76 del Código, estableció para sancionar la infracción de que se trate, multas invariables e inflexibles que se aplican igual para todos, de lo que resulta que el infractor con excelentes condiciones económicas no sufre sanción alguna; el de medianos recursos económicos, una multa ligera; y aquél sin recursos económicos, una multa muy grave, produciéndose así una desigualdad absoluta e injusta entre personas que cometieron el mismo ilícito fiscal o incluso entre personas que la gravedad de la infracción es distinta.

Así, no existiendo en el Código Fiscal de la Federación ningún precepto legal conforme al cual la autoridad administrativa que impone la sanción pueda adecuar su monto de acuerdo a las circunstancias especiales del caso, deteniéndose en el punto que crea conveniente, inspirándose el ejercicio de su facultad en esas circunstancias, sino por el contrario, al establecer multas inflexibles e invariables para todos, está violando la prohibición constitucional establecida en el artículo 22, referente a multas excesivas.

Las multas que contiene el precepto comentado no son excesivas porque se estime que lo son los porcentajes del 50, 100 o 150 por ciento que

antes se establecía. No, aisladamente, si se comparan esos porcentajes con las cantidades que en el anterior Código Fiscal de la Federación se establecían como cuantía de las multas, que eran hasta de tres tantos de la prestación fiscal omitida, tal parecería que el sistema adoptado por el Código Fiscal de la Federación vigente es menos benigno. Sin embargo, con independencia de los porcentajes establecidos, el hecho de que en este ordenamiento legal, conforme al cual se sancionan todas las infracciones por omisiones de contribuciones federales cometidas en el país, a excepción hecha por la omisión de contribuciones al comercio exterior, contenga un sistema rígido e inflexible para la imposición de multas, en el que no se obligue a la autoridad administrativa en el ejercicio de su facultad sancionadora, a individualizar el monto de la multa que imponga, dentro de máximos y mínimos, tomando en cuenta circunstancias como la gravedad de la infracción o la capacidad económica del infractor, hace que el Código Fiscal de la Federación sea violatorio de la referida garantía individual contenida en el artículo 22 constitucional, lo que se traduce en que el Poder Legislativo creó multas excesivas a través de ese ordenamiento legal.

En otras palabras, el Código Fiscal vigente contiene multas excesivas, no por el porcentaje que se establece, sino porque crea un sistema rígido para la imposición de sanciones en el que cualquier persona es sancionada en la misma forma, bastando para ello el que omita el pago de una contribución y ésta sea descubierta a través de las facultades de comprobación de la administración pública.

¿Cómo puede determinarse con un sistema sancionatorio de este tipo, cuándo una multa es arbitraria o desproporcionada o va más allá de lo lícito; en fin, que es excesiva?

La definición gramatical del término “excesivo” conlleva la idea de algo que puede ser comparado entre sí, y solamente se puede ir más adelante de lo debido, lo ilícito o razonable, cuando existe algo que es debido, lícito o razonable.

Al crearse un sistema de multas fijas, no existe forma, desde el punto de vista legal, de saber cuándo una multa es excesiva, o sea, cuándo va más allá de lo razonable, ni mucho menos cuándo es arbitraria o desproporcionada, ¿razonable conforme a qué?, ¿arbitraria o desproporcionada conforme a qué?

Es en ese sentido, que se considera que el sistema que contiene el Código Fiscal de la Federación es violatorio del artículo 22 constitucio-

nal, pues establece un sistema rígido para la imposición de sanciones, sin que se establezca para la autoridad administrativa el deber de individualizar el monto de la sanción al caso concreto.

De la lectura del artículo 76, como se encontraba antes de la última reforma, se tiene que realmente la única multa que la autoridad aplicaba, era la de 150 por ciento de las contribuciones omitidas, pues en los casos de 50 y 100 por ciento, ésta no está obligada a emitir resolución alguna, fijando la multa y ni en este extremo está obligada a razonar esa cuantía.

Es por ello que las multas de 50 o 100 por ciento, no pueden considerarse como mínimas, en relación con la multa del 150 por ciento, porque su aplicación no está en función de circunstancias conforme a las cuales se individualice la multa por la autoridad administrativa, sino su cuantía depende de la decisión particular de pagar lo más rápido posible.

Recapitulando lo anterior, observamos que la introducción en el Código Fiscal del sistema de las multas fijas, simplemente para que las autoridades administrativas no tengan el problema de razonar el monto de la multa impuesta, es notoriamente injustificado.

La doctrina de la sanción debe ser un capítulo esencial de toda ética, sea normativa o no y, por tanto, es una garantía de justicia el que las multas no deben ser excesivas y sería lo contrario, independientemente del fin que se buscara sancionar con un sistema rígido de multas que pueden implicar graves injusticias respecto a personas que no se las merecen.

En defensa de la eficacia del derecho fiscal, no pueden sacrificarse principios de justicia y ciertos postulados éticos que dan coherencia y virtud a todo un sistema legal; la objetividad y simplicidad fiscal no pueden justificar la exclusión de toda excepción a su régimen de percepción de contribuciones.

#### IV. EL SISMO DEL 19 DE OCTUBRE DE 1988.

##### LA SENTENCIA DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Por primera vez fue planteado el problema de la inconstitucionalidad del artículo 76, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Este Tribunal, siguiendo las ideas expuestas anteriormente, consideró el 19 de octubre de 1988, que la fracción III del artículo 76 del ordena-

miento citado es violatoria de lo dispuesto por el artículo 22 constitucional, criterio que fue repetido en numerosas ocasiones.

Unos años después, el 2 de junio de 1992, el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo directo en revisión 5820/90, examinando una sentencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, declaró inconstitucional el artículo 76, fracción III, del Código Fiscal, en lo relativo al concepto de multa excesiva.

Entonces, el legislador, con una decisión pocas veces vista en este país, suprimió la fracción III del artículo comentado. Ahora, las multas son (I) el 50 por ciento 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; y (II) del 70 al 100 por ciento de las contribuciones omitidas, actualizadas, en los demás casos.

Es importante advertir que subsisten las razones de inconstitucionalidad, respecto de la fracción I del artículo 76, relativo al 50 por ciento, así como de la fracción II del mismo precepto, pues a pesar de señalar el mínimo de 70 y máximo de 100 por ciento, no se dan las bases para razonar el por qué se pudiera señalar un porcentaje intermedio, para que las autoridades ajustaran su decisión legal, lo que abre la puerta a la arbitrariedad.

Siguiendo también las anteriores ideas, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha declarado inconstitucionales los incrementos que determine la autoridad fiscal respectiva, en relación con las multas impuestas con fundamento en la fracción III del artículo 76:

En efecto, se ha dicho: “La sanción económica prevista en la fracción III del artículo 76 del Código Fiscal de la Federación consiste en imponer al infractor una multa equivalente a 150 por ciento de las contribuciones omitidas”. Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 fracción I, inciso c), del citado código tributario: “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: [...] c) en una cantidad igual al 50 por ciento 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”. Así las cosas, se advierte que ese incremento de la sanción económica prevista en el antes invocado artículo 76, fracción III, no constituye una multa independiente de la

prevista en dicha disposición legal, sino que se trata de un complemento de la misma; en tal virtud, la existencia y razón de ser del referido incremento de la multa en cuestión, se explica en función de la imposición de la sanción prevista en tal precepto, habida cuenta que únicamente puede incrementarse o disminuirse aquello que existe; consecuentemente, al concederse el amparo contra la sentencia reclamada, por considerar que es inconstitucional la fracción III del indicado artículo 76, la concesión del amparo debe hacerse extensiva, a fin de que comprenda también el complemento de la multa en cuestión, pues al resultar inconstitucional ésta, aquél carece de todo sustento jurídico por ser dicha sanción pecuniaria el punto de referencia para que se dé el incremento a la misma, en los términos arriba señalados, conclusión que encuentra apoyo en el principio jurídico conforme al cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1563/91. Kafka Travel, S. C. 30 de octubre de 1991. Mayoría de votos, S. J. F., agosto de 1992, pp. 539 y 540.

Hace relativamente poco tiempo, el 16 de febrero de 1994, el Tribunal mencionado anteriormente, al resolver el D. A. 2834/93, promovido por La Metálica, S. A., consideró inconstitucional el artículo 86, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que dice:

Artículo 86. A quien comete las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 85, se impondrán las siguientes multas:

III. De 4 al millar, sobre el monto de los ingresos proveniente de la actividad preponderante que tenga el contribuyente, en el ejercicio inmediato anterior por el que se hubiera o debió presentarse declaración a la establecida en la fracción III.

Y a su vez la fracción III, del artículo 85, del Código Tributario, establece:

Artículo 85. Son infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes:

III. No suministrar los datos e informe sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales o no los relacionen con la clave que les corresponda, cuando así lo soliciten dichas autoridades.

Del análisis del artículo 86, fracción III, del Código Fiscal de la Federación —dijo el Tribunal— se advierte que es violatorio de lo dispues-

to por el artículo 22 de la Constitución General de la República, en el que prohíbe la multa excesiva, porque no da oportunidad a la autoridad administrativa de individualizar la multa tomando en cuenta, principalmente, las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la infracción, en virtud de que se establece un porcentaje único como multa, evitando que la autoridad hacendaria esté en aptitud de tomar en cuenta la capacidad económica del infractor, las circunstancias que rodean a la infracción, la intención del infractor ni si la omisión fue parcial o total, impidiendo así la individualización de la sanción.

## V. LAS AGUAS VUELVEN A SU CAUCE

Del análisis anterior se desprende que los Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de su importantísima labor, han sido los creadores de esta doctrina jurídica, doctrina que ya ha sido recogida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dos jurisprudencias que han permitido que las aguas vuelvan a su cauce.

En efecto, las dos jurisprudencias que enseguida describiré, han venido a exigir al legislador fiscal el establecimiento de multas que respeten el texto constitucional, es decir, que permitan a la autoridad administrativa determinar su monto o cuantía.

Las jurisprudencias son las siguientes:

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.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. II, julio de 1995, pleno, tesis, J/P. 10/95, p. 19.



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 individualizadamente la multa que corresponda.

*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. II, julio de 1995, pleno, tesis, J/P. 9/95, p. 5.

## VI. EPÍLOGO

¿Quiénes promueven amparos contra leyes? La experiencia nos dice que las personas cultas de alto nivel económico, que pertenecen, es indudable, al México moderno.

Promueven amparos contra leyes, los abogados que tienen confianza en los jueces, los juristas a los que no preocupan las malas sentencias que a veces se dictan en el Poder Judicial Federal y que, por convicción, saben que es preciso atacar las leyes contrarias a los derechos fundamentales.

Es hermosa la anécdota de “Arnaldo, el molinero”, que nos habla de la confianza en los jueces. La leí por primera vez en un libro argentino sobre derecho administrativo, perdido lamentablemente en mi oficina con motivo de los sismos de 1985, no recuerdo ya ni el título, ni la autora —era una mujer—, pero sí la historia:

En Postdam, en el siglo XVIII, el gran rey Federico II, encabezando un grupo de sus cortesanos, jinete en imperial cabalgadura, llega a los límites de su parque de *San Souci*. Allí vive Arnaldo, el molinero, dichoso en su propiedad adquirida con su tesonero esfuerzo.

El capricho de los príncipes no tiene límites. Quiere Federico comprar a Arnaldo su molino y su jardín. ¿Para dar a *San Souci* unos metros más de extensión? Quizá el autor del antimachiavelo quiere mostrar de

cerca a sus cortesanos de manos pálidas e inútiles, esos que siempre han desdeñado mirar: simples instrumentos de trabajo.

Capricho de príncipe. Y orgullo de hombre humilde que ha ido acumulando las piedras de su molino, con blanca harina y pan rubio... conflicto de intereses.

El molinero se niega a vender su propiedad al monarca. El rey grita “¡Si te la puedo tomar sin pagártela!” Y el molinero responde: “Sí, pero hay jueces en Berlín”, y los versos de Andrieux, que tan bien describen el episodio de Postdam, afirman que la cólera de Federico se disipó, feliz de hallar en Prusia a alguien que creyera en su justicia.

Tiempo después —agrega la tradición— el hijo del molinero quiso cederle la propiedad, pero el rey le contestó: “Vuestro molino no es vuestro ni mío, pertenece a la historia”.

Dicen los historiadores de esa época que, en realidad, los jueces de Berlín hubieran obedecido las indicaciones de Federico, y Arnaldo seguramente sería derrotado en los tribunales, pero ¡qué importa! la leyenda ha dicho lo contrario, el rey no fue llevado a los tribunales y la historia es hermosa.

¿Hay jueces en México?