

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 115/2008, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En sesión de veinticinco de febrero de dos mil diez, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por mayoría de ocho votos la acción de inconstitucionalidad 115/2008, en el sentido de reconocer la validez del artículo 64, último párrafo de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, emitida y promulgada, respectivamente, por la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal de treinta de septiembre de dos mil ocho; precepto cuya invalidez reclamó el Procurador General de la República, al considerar que contraviene los artículos 16, primer párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, por estimar, esencialmente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al prever una multa fija en el numeral impugnado contravino lo dispuesto por el artículo 22, primer párrafo de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; extralimitando sus atribuciones al no ajustar su actuación al marco competencial que constitucional y legalmente tiene otorgado.

Como lo consideró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se establece en la resolución de la acción de inconstitucionalidad, el artículo 64, último párrafo de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, no contraviene el texto de la Constitución General de la República; sin embargo, no comparto la totalidad de las razones expresadas en la resolución, por los motivos que expondré a partir de los antecedentes del caso y lo resuelto por la mayoría, para posteriormente exponer las razones de mi voto.

ANTECEDENTES.

Por oficio presentado el veintiocho de octubre de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de la reforma al artículo 64, último párrafo, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, emitida y promulgada, respectivamente, por la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial de esta ciudad el treinta de septiembre de dos mil ocho.

El referido precepto establece lo siguiente:

“Artículo 64. De la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

La Secretaría está facultada para cancelar de forma definitiva las licencias o permisos para conducir por las siguientes causas:

I.- Cuando el titular sea sancionado por segunda vez en un año, por conducir un vehículo en estado de ebriedad;

I Bis.- Cuando el titular sea sancionado por tercera ocasión en un periodo de tres o más años por conducir un vehículo en estado de ebriedad;

II.- Cuando el titular cometa alguna infracción a la presente Ley o sus reglamentos, bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas;

III.- Cuando al titular se le sancione en dos ocasiones con la suspensión del permiso o la licencia de conducir;

IV.- Cuando se compruebe que la información proporcionada para su expedición sea falsa, o bien que alguno de los documentos sea falso o apócrifo, en cuyo caso se dará vista a la autoridad competente; y

V.- Cuando por motivo de su negligencia, impericia, falta de cuidado o irresponsabilidad, el titular cause lesiones que pongan en peligro la seguridad o la vida de los usuarios, peatones o terceros.

En el supuesto de haber sido cancelada o durante el término de suspensión del permiso o de la licencia para conducir, no procederá su expedición. En el primer caso, el titular deberá reintegrarla en un término de cinco días a partir de la respectiva notificación a la autoridad que la expidió; misma que realizará las anotaciones correspondientes en el Registro Público de Transporte.

Asimismo, el titular de la licencia o permiso cancelado, queda impedido para conducir automotores en el territorio del Distrito Federal con licencia o permiso expedido en otra entidad federativa o país.

El conductor que sea sorprendido infringiendo el párrafo anterior, se le impondrá una sanción de ciento ochenta días de salario mínimo y se remitirá el vehículo al depósito.”.

Los argumentos que formuló el Procurador General de la República, en su único concepto de invalidez, en esencia consistieron en lo siguiente:

a) Para que una multa no contraríe el artículo 22 de la Constitución Federal, debe contener un parámetro establecido en cantidades, consistente en mínimos o máximos que permitan a las autoridades sancionadoras imponerlas a partir de valorar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, pues constitucionalmente está prohibida la imposición de multas fijas o excesivas, y sobre el

particular esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en reiteradas ocasiones.

b) Que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al prever una multa fija en el numeral impugnado contravino lo dispuesto por el artículo 22, primer párrafo de la Carta Magna, en virtud de que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; lo que en vía de consecuencia, implica que el órgano legislativo se extralimitó en sus atribuciones, vulnerando con ello también el contenido del artículo 16 de la Constitución Federal, al no ajustar su actuación al marco competencial que constitucional y legalmente tiene otorgado.

RESOLUCIÓN PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

El Alto Tribunal, en sesión de veinticinco de febrero de dos mil diez, por mayoría de ocho votos resolvió la acción de inconstitucionalidad 115/2008, en sentido de reconocer la validez del artículo impugnado por el Procurador General de la República.

Lo anterior, en virtud de que la mayoría, estimamos que los argumentos expuestos en el único concepto de invalidez devienen infundados, en atención a que del contenido íntegro del artículo 64 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, se desprende que la Secretaría encargada de su aplicación estará facultada para cancelar, en forma definitiva, las licencias o permisos para conducir por las siguientes causas:

- Cuando el titular sea sancionado, por segunda vez en un año, por conducir un vehículo en estado de ebriedad;

- Cuando el titular sea sancionado, por tercera ocasión en un periodo de tres o más años, por conducir un vehículo en estado de ebriedad;
- Cuando el titular cometa alguna infracción a la propia Ley de Transportes y Vialidad del Distrito Federal o sus reglamentos, bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas;
- Cuando al titular se le sancione, en dos ocasiones, con la suspensión del permiso o la licencia de conducir;
- Cuando se compruebe que la información proporcionada para su expedición sea falsa, o bien que alguno de los documentos sea falso o apócrifo, en cuyo caso se dará vista a la autoridad competente; y
- Cuando por motivo de su negligencia, impericia, falta de cuidado o irresponsabilidad, el titular cause lesiones que pongan en peligro la seguridad o la vida de los usuarios, peatones o terceros.
- En su penúltimo párrafo, establece que el titular de la licencia o permiso cancelado por haber cometido las conductas descritas anteriormente, queda impedido para conducir automotores en el territorio del Distrito Federal con licencia o permiso de otra entidad federativa o país;
- Finalmente, en el último párrafo, que es el impugnado, señala que a quien sea sorprendido infringiendo el párrafo anterior, se le

impondrá una sanción de ciento ochenta días de salario mínimo, y se remitirá el vehículo al depósito.

Del contenido íntegro de la norma reclamada se aprecia que la imposición de la multa de ciento ochenta días de salario mínimo sólo es posible decretarla cuando el conductor de un vehículo ya ha sido objeto de una sanción anterior, consistente en la cancelación de su licencia o permiso para conducir, de tal modo, el supuesto previsto en el párrafo impugnado únicamente se actualiza en el momento en que el sujeto pretende eludir el cumplimiento de la sanción primaria, burlando la restricción que le significa que le hubieran cancelado la licencia o permiso para conducir en el Distrito Federal.

Lo que esencialmente sanciona la norma reclamada es un fraude a la ley, pues su objetivo es disuadir a que, al amparo de documentos expedidos legalmente en los Estados o países distintos, las personas conduzcan automotores en el territorio del Distrito Federal, pese a que las autoridades de la misma, con motivo de infracciones a las normas de la materia, ya han decretado negarles, en forma permanente, la posibilidad de manejar vehículos.

Conforme a lo anterior, la sanción que se impone en la norma cuya invalidez se reclamó únicamente se concretiza como una penalidad agravada que se impone a quien ya fue objeto de una sanción anterior, pues el presupuesto de la norma es que exista otra punición previa restrictiva del derecho a conducir, y la resistencia del infractor a aceptarla mediante artificiosas maquinaciones con apariencia legal. Lo que significa que la disposición reclamada no establece una sanción de tipo autónomo, sino únicamente una adicional subordinada a la configuración previa de cualquiera de los supuestos básicos que dan lugar a la cancelación de las licencias o

permisos de conducir, de forma tal que sin la comisión de alguno o algunos de ellos, sería imposible aplicar la multa que prevé.

De tal forma, la incidencia del conductor que maneje un automóvil en el Distrito Federal, no obstante que su licencia o permiso fue cancelado, lo hace acreedor a un incremento de esa propia sanción, consistente en la imposición de una multa fija.

Así, lo peculiar del caso previsto en la norma cuya invalidez se reclamó, no requiere de un mínimo y un máximo para graduarla, ya que las características personales de quien desobedece o pretende eludir la sanción primaria en nada influirían para determinar la gravedad o levedad de su conducta.

Consecuentemente, si la imposición de una multa determinada constituye la máxima expresión del castigo que amerita quien ha incurrido en alguno de los motivos que dan lugar a la cancelación de las licencias y permisos para conducir en el Distrito Federal, no es factible considerar que su cuantía, fija e invariable, sea contraria al artículo 22 constitucional, ya que su función es la de incrementar la punición a quien ya le fue cancelada la autorización para conducir y, a sabiendas de ello, insiste en hacerlo bajo la apariencia de contar con autorización de las autoridades de tránsito de otros Estados e incluso de diferentes países.

De tal forma, al prever la imposición de la multa de ciento ochenta días de salario, solamente implica una agravante de las faltas que dan lugar a la cancelación de las licencias o permisos de conducir, con la única diferencia de que dicha multa concurre en un distinto momento, pues sólo opera una vez que se ha configurado alguna de tales causales y, por virtud de un fraude a la ley, el sujeto con la

licencia cancelada pretende evadir las consecuencias de esa inhabilitación.

Por lo anterior, no se está en presencia de una multa excesiva contraria al artículo 22 de la Constitución Federal, ya que para su imposición necesariamente se toma en cuenta que al sujeto ya le fue impuesta una sanción anterior, consistente en la cancelación del permiso o licencia respectivo, y sólo si no observan los deberes derivados de tal castigo, es que se actualiza el supuesto normativo que da lugar a agravar la sanción que le prohibió conducir vehículos, más la imposición de una multa.

Así, resulta innecesario establecer un mínimo y un máximo para determinar en forma individualizada la multa que corresponda.

Aunado a lo anterior, el fallo de la mayoría establece otro motivo para estimar que la multa controvertida no requiere de un mínimo y un máximo para estimarla apegada al artículo 22 constitucional, el cual se encuentra en razones de índole práctico actualizables en el momento en que se ha de aplicar la sanción, ya que la conducta sancionable se suscita generalmente en la vía pública y en situaciones de flagrancia, *'siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para detectar este género de faltas, en muchos casos, no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el instante mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la posible reincidencia de éste en la conducta que la motiva.'*

Esta particular situación de esas autoridades les impide, por un lado, de allegarse en forma veraz de todos los datos que

correspondan a la situación personal del infractor, y por otro, del tiempo suficiente para evaluar tales características, a fin de graduar la imposición de la multa respectiva, pues aún reconociendo que pudieran encontrarse capacitados para llevar a cabo el estudio relativo, es obvio que su función de verificación no puede verse detenida por cada conductor que detecten cometiendo una infracción, sino que su actividad permanente de vigilancia debe realizarse con la fluidez necesaria que les permita descubrir alguna falta, sancionarla, y enseguida, volver de inmediato a las actividades para las cuales se encuentran destacados en la tarea del control del tránsito vehicular.

Con motivo de lo anterior, en el fallo se concluye que se está en presencia de un caso excepcional del criterio de multas fijas que ha sostenido este Alto Tribunal; debiendo reconocerse la validez del artículo 64, último párrafo, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

RAZONES DEL VOTO CONCURRENTENTE.

En mi voto, comparto el sentido y esencialmente las consideraciones del proyecto aprobado en la sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ocho votos, en sesión de veinticinco de febrero de dos mil diez; no obstante, difiero respecto de los argumentos relativos a las razones de índole práctico para no graduar la multa contenida en la norma cuya invalidez se reclamó por el Procurador General de la República.

Efectivamente, la resolución aprobada por mayoría de ocho votos de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prevé otro motivo para estimar que la multa contravenida no requiere de un mínimo y un máximo para considerarse apegada a lo

dispuesto en el artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los servidores públicos facultados para detectar esta clase de faltas –que normalmente ocurren en situación de flagrancia–, en muchos casos, no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el instante mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquella, la capacidad económica del sujeto sancionado y la posible reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

Consideración que no comparto, ya que en principio, los argumentos expresados en el fallo, previos a esa razón de índole práctico, ponen de manifiesto que se trata de una sanción de carácter subordinado, la cual en contraposición no es autónoma, sino que implica una extensión de la multa primaria, cuando el infractor pretende burlar la prohibición de conducir vehículos automotores en el territorio del Distrito Federal, por actualizarse alguna de las causas legales, le ha sido cancelada la licencia o permiso para tales efectos, motivo por lo que no requiere contar con mínimos y máximos, ni valoración de circunstancias particulares del sujeto activo; lo que me parece acertado. Sin embargo, estimo contradictorio que, además se señale en la misma resolución, que el servidor público facultado de imponer la multa, carece de elementos técnicos y fácticos que le permitan valorar en cada caso la gravedad de la falta, la capacidad económica de infractor y la posible reincidencia de éste.

Esto es así, ya que si en principio se señaló que los requisitos que exige el artículo 22 de la Constitución General de la República, consistentes en tomar 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 de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa, se cubrieron en el momento en que se fijó al sujeto la sanción primaria por la que le fue recogida y cancelada la licencia o permiso para conducir vehículos en el Distrito Federal, y la sanción que se prevé en el artículo 64, último párrafo de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, únicamente tiene el carácter de subordinada o extensión de la primaria, los elementos para considerar que no se está en presencia de una multa fija ya fueron cubiertos desde que aquella fue impuesta, resulta innecesario abundar en un sentido diverso, señalando que el agente sancionador carece de los elementos necesarios para que ésta no sea multa fija.

No obstante lo anterior, estimo que si bien el agente sancionador no cuenta con parámetros para valorar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del sujeto activo o la reincidencia, no lo es por la carencia de elementos técnicos o fácticos como se establece en la resolución; sino por la naturaleza misma de la infracción, la cual por su propia configuración no permite al legislador prever un rango de valoración.

Este Alto Tribunal, en diversos criterios ha sostenido que 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.

No obstante, considero que en el caso particular, la naturaleza misma de la sanción, imposibilita que el legislador adicione en la norma un parámetro de valoración para asignar la cuantía de la multa; cuestión que difiere del hecho de que el agente sancionador cuente con elementos técnicos o fácticos para hacerlo, o que la misma norma lo permita.

La imposibilidad de un marco de valoración que atienda a la gravedad o circunstancias personales de quien conduce con una licencia o permiso de otra entidad o país, cuando le fue cancelada la del Distrito Federal e impuesta la prohibición de manejar vehículos automotores que requieren de tales permisos en el territorio, deriva de la misma infracción, ya que se trata de un hecho sancionado que es de carácter unitario, que por un solo acto actualiza la contravención a la disposición y conlleva la sanción, lo cual, evidencia que se está ante un caso de excepción al criterio de multas fijas que ha mantenido este Alto Tribunal.

Los dos últimos párrafos del artículo 64, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, establecen que el titular de la licencia o permiso cancelado, queda impedido para conducir automotores en el territorio del Distrito Federal con licencia o permiso expedido en otra

entidad federativa o país; así como que el conductor que sea sorprendido infringiendo esto se le impondrá una sanción de ciento ochenta días de salario mínimo y se remitirá el vehículo al depósito.

Del propio contenido de los párrafos mencionados se desprende que el acto sancionado, es específicamente el infringir la prohibición de conducir en el Distrito Federal, con licencia o permiso de otra entidad o país, cuando previamente le han sido cancelados tales documentos con motivo de una infracción a la ley; es decir, se configura la conducta sancionada, por la simple desobediencia o vulneración a una prohibición, la cual es de carácter unitario.

Así, se vulnera la prohibición de conducir con una licencia o permiso de otra entidad o nación, cuando previamente se ha sancionado prohibiendo el manejo de vehículos en territorio del Distrito Federal, con el simple acto de manejar el automóvil o transporte automotor cuando existe la prohibición de hacerlo; sin que el mismo tipo de acto motivo de sanción permita atenuantes o agravantes, o dispense o castigue con mayor severidad una condición particular del sujeto.

Siendo una conducta unitaria la que es sancionada por la disposición impugnada, y no posibilitar parámetros de valoración, tanto al servidor público que ha de imponer la sanción, como al legislador para adicionarlos en la norma legal, tal multa implica un caso de excepción al criterio que ha sostenido este Alto Tribunal relativo a multas fijas, ya que la norma no contraviene al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por no prever que el agente sancionador tenga posibilidad, en cada caso, de determinar el monto o cuantía de la sanción, 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 individualizar la multa que corresponda; sino porque el propio acto sancionado no da lugar a estimación o valoración alguna; por el contrario, establecer parámetros para fijar mínimos y máximos en la norma sancionadora, tornaría violatoria a la misma, pues estaría tratando supuestos iguales de manera desigual, sin que exista elemento objetivo y razonable para que incida en la sanción.

Por los anteriores motivos aún cuando comparto el sentido y la mayoría de las consideraciones, disiento de la resolución aprobada por la mayoría.

MINISTRA.

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.