

875209



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO 10

**“ANÁLISIS CRÍTICO DEL PODER
SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA CON RESPECTO A LA COMISIÓN
DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

José Luis Castillo Hernández

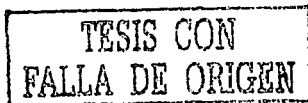
Director de tesis:

Lic. Bertha Patricia Gómez González

Revisor de tesis:

Lic. Leticia Camacho Campos

BOCA DEL RÍO, VER.



2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DIOS, te doy gracias por permitirme llegar hasta este momento.

A mis padres María del Pilar y José Luis, agradezco su invaluable e incondicional apoyo en todos estos años, sin ustedes jamás lo hubiera logrado, les agradezco de todo corazón, los amo.

A mi hermana Claudia, por que parte de este trabajo te lo debo a tí, me diste la mano sin pedir nada a cambio, te dedico este trabajo.

Claudia Ivette, tu motivación y apoyo no fueron en balde, gracias por ser como eres y cruzarte en mi camino.

Abuela Aurora, con mucho cariño este trabajo va para tí, eres lo máximo.

A la Licenciada Leticia Camacho Campos por su amable disposición y esmero en la revisión de este trabajo.

A la Licenciada Bertha Patricia Gómez González por el apoyo otorgado como directora de tesis.

A los catedráticos y autoridades de la Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica que tuvieron que ver con las bases de mi educación. A ustedes doy gracias.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO 1

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1 Planteamiento del problema.....	3
1.2 Justificación del problema.....	3
1.3 Delimitación de objetivos.....	4
1.3.1. Objetivo General.....	4
1.3.2. Objetivos Especificos.....	4
1.4 Formulación de la Hipótesis.....	5
1.5 Identificación de las variables.....	5
1.5.1. Variable Independiente.....	5
1.5.2. Variable Dependiente.....	6
1.6 Tipo de estudio.....	6
1.6.1. Investigación Documental.....	6
1.6.1.1. Bibliotecas Públicas.....	6
1.6.1.2. Bibliotecas Privadas.....	6
1.6.2 Técnicas empleadas.....	7
1.6.2.1. Fichas Bibliográficas.....	7
1.6.2.2. Fichas de Trabajo.....	7

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DEL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA LA COMISIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

2.1. ANTECEDENTES DEL SISTEMA SANCIONADOR ROMANO.....	9
2.1.1. El Sistema aplicado en Roma.....	9
2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.....	13
2.2.1. Sistema sancionador Tarasco.....	13
2.2.2. Sistema sancionador Maya.....	14
2.2.3. Sistema sancionador Azteca.....	15
2.2.4. Época Colonial.....	17
2.2.5. México Independiente y la codificación penal.....	20
2.3. LA DIVISIÓN DE PODERES, ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	23
2.4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.....	25
2.5. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 21 EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	28
2.5.1. Antecedente del poder sancionador de la administración pública en la legislación.....	28

CAPITULO 3

IDENTIFICACIÓN DEL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN NUESTRA LEGISLACIÓN.

3.1. LOCALIZACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN EN LA LEGISLACIÓN.....	36
3.2. ASIMILACIÓN DEL IUS PUNIENDI EN LA COMISIÓN DE FALTAS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO.....	37
3.3. CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES ENTRE LA PENA, LA SANCIÓN Y MEDIDAS PREVENTIVAS.....	41
3.3.1. Breve exposición comparativa entre las sanciones y penas establecidas en El Código Penal Federal y la legislación administrativa.....	44
3.4. ANÁLISIS DEL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	50

IV

3.5. DISTINCIÓN ENTRE EL RÉGIMEN DE POLICÍA ADMINISTRATIVA Y LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	54
3.5.1 Aspectos implícitos en el régimen de policía de la autoridad administrativa.....	56
3.6. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO O REGLAMENTO GUBERNATIVO Y DE POLICÍA.....	60
3.6.1. Definición y ubicación.....	60
3.6.2. Fundamentación.....	61
3.6.3. Naturaleza jurídica del reglamento gubernativo, de policía y buen gobierno.....	62
3.6.4. Clasificación de los bandos.....	65
3.6.5. El caso del Distrito Federal.....	66

CAPITULO 4

DISTINCIÓN Y CONTRASTE ENTRE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DELITO.

4.1 CARÁCTER DE LA OBLIGACIÓN PÚBLICA PARA EL GOBERNADO.....	69
4.1.1. La relación entre el estado y el particular, nacimiento de la obligación pública.....	71
4.1.2. Fuentes de obligaciones publicas.....	74
4.1.3. Sujetos de la obligación publica, infractores de la norma administrativa.....	76
4.1.4. Clasificación de las obligaciones públicas.....	78
4.2. CONCEPTO Y ENUNCIACIÓN DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS QUE CONFORMAN A LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.....	80
4.2.1. Análisis del concepto de infracción administrativa según la doctrina...80	
4.3. COMPARACIÓN ELEMENTAL ENTRE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DELITO, DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS.....	82
4.3.1. Teorías Doctrinarias que distinguen la naturaleza de la infracción administrativa y el delito.....	82

4.3.2. Elementos constitutivos de la infracción y el delito, diferencias y semejanzas respectivas.....	84
4.3.3. El problema de la dualidad o ambivalencia sancionadora entre delito e infracción administrativa.....	89
4.4. JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL DERECHO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.....	96

CAPITULO 5.

DESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA.

5.1. IDENTIFICACIÓN DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LAS FALTAS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN.....	98
5.2. JUSTIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN CÓDIGO DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.....	106
5.3 DEBATE ENTRE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A SU NATURALEZA ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN COMÚN Y LA CONSTITUCIÓN.....	111
5.3.1. Adecuación en la Constitución de sanciones administrativas distintas a la multa y al arresto por treinta y seis horas.....	111
5.3.2 Criterios de la Suprema Corte De Justicia de la Nación y su análisis.....	113
5.4 APLICACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA SUBSTITUTA DEL ARRESTO POR TREINTA Y SEIS HORAS CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.....	118
CONCLUSIONES.....	124
RECOMENDACIONES.....	131

BIBLIOGRAFÍA.....	137
LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	140
OTRAS FUENTES.....	142

PAGINACION DESCONTINUA

INTRODUCCION

De sumo interés representa el estudio de las ramas que integran al amplio y vasto derecho administrativo, cuya importancia trasciende en el ámbito de la administración pública en el mejoramiento de la relación Estado - Particular, y aún más lo constituye el somero estudio del aspecto penal enfocado al área administrativa, pues sus lineamientos carecen de un cuidadoso análisis que implique una correcta aplicación sancionadora al gobernado .

Es pertinente y correcto definir el tipo de penalidad que debe ser impuesta al infractor de toda contravención o falta administrativa, partiendo desde su fundamento de ley hasta su desglose elemental y que repercuta en una amplia visión jurídica respecto a la correcta naturaleza de esta figura y su distinción con el delito, noción que en el mayor de los casos se confunde y se aplica en forma indistinta, equiparando las sanciones impuestas de manera equívoca e incorrecta.

El presente tema se desarrolla de acuerdo a opiniones diversas de estudiosos del derecho y diversas interpretaciones de la Corte los cuales representan una valiosa herramienta esclarecedora en la investigación realizada, por tanto, la primera parte pretende conocer los puntos históricos mexicanos de acuerdo a la sanciones impuestas en distintas etapas de nuestra nación, así como el antecedente legislativo formal en el que se ha plasmado una potestad sancionadora administrativa a lo largo de nuestro tiempo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Seguido del conocimiento fundamental de dicha noción, a partir de su base legal, la justificación de su presencia en nuestra legislación y los fines que pretende alcanzar la administración pública en cuanto a su contenido y naturaleza legal, asimismo se estudia el alcance sancionador en las atribuciones de la autoridad política, elementos comprendidos y analizados dentro del capítulo tercero del actual compendio.

El capítulo cuarto pretende conocer las principales nociones que diferencian al delito de la contravención administrativa, de acuerdo a criterios de distintos juristas como a diversas tesis que el Máximo Tribunal mexicano ha emitido y conforme a la exposición sancionadora legal vigente, todo ello, con el claro propósito de conocer la verdadera esencia jurídica respecto a la cuál debe ser realmente castigada la infracción administrativa.

Como último punto, señalo las sanciones aplicadas en la actualidad a esta figura, debato ampliamente su contenido, analizando los principios que el legislador intentó plasmar en la ley. El objeto primordial consiste de igual manera en conocer los aspectos contradictorios y poco regulados en lo concerniente a este punto. De manera breve se exponen los temas mencionados con la finalidad de un conocimiento analítico y práctico que conlleve a ciertas reformas y sugerencias que deben implementarse como ayuda práctica al gobernado en su vinculación jurídica con la Administración Pública Mexicana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 1

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1. Planteamiento del problema.

A través de análisis de las infracciones administrativas llegar a la determinación de la necesidad de modificar el artículo 21 Constitucional que conlleve a la creación de un código de infracciones administrativas que por igual puedan utilizar todas las autoridades integrantes de la administración pública.

1.2. Justificación del problema

Es importante realizar una investigación analítica y desglosada sobre el tema de las infracciones administrativas y lo concerniente a la punibilidad que se les debe imponer como especial tema de estudio, toda vez que nuestros legisladores y demás estudiosos del derecho han dado vagas definiciones de su concepto sin ponerse de acuerdo en determinar la verdadera naturaleza de las mismas y por consecuencia, erróneamente se le ha equiparado con el delito común.

Lo anterior ha dado pie en la actualidad a que se plasme de forma imprecisa e incierta su fundamentación a nivel Constitucional y conlleva a que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nuestras autoridades, ante tal irregularidad, desvirtúen de forma usual y reiterada dicho precepto, estableciendo penalidades inconstitucionales de manera arbitraria y discrecional.

Por lo anteriormente expuesto, es necesaria una investigación profunda que nos permita establecer de manera atrevida la verdadera naturaleza de las infracciones administrativas en todos sus ámbitos, para determinar las sanciones que les correspondan a nuestras autoridades imponer conforme a Derecho.

1.3. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.

1.3.1. Objetivo General.

Analizar la naturaleza de las infracciones administrativas en todos sus ámbitos, para determinar las sanciones que se les deben imponer en la legislación.

1.3.2. Objetivos Específicos.

- 1.3.2.1. Conocer los antecedentes del poder sancionador de la administración pública dirigidas hacia la comisión de infracciones administrativas.
- 1.3.2.2. Identificar el poder sancionador de la administración pública en nuestra legislación.
- 1.3.2.3. Comparar el concepto y naturaleza de la infracción administrativa en la doctrina.
- 1.3.2.4. Distinguir y contrastar la infracción administrativa del delito.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.3.2.5. Conocer las sanciones impuestas a las infracciones administrativas en la teoría y en la práctica.

1.3.2.6. Refutar las sanciones impuestas a las infracciones Administrativas establecidas en la legislación común y la Constitución.

1.3.2.7. Determinar la necesidad de suprimir el arresto hasta 36 horas impuesto en la Constitución por multa como sanción principal y su alternancia con el trabajo social.

1.4. FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS.

Es fundamental el establecimiento conmutativo de la sanción pecuniaria por el trabajo social, como medida protectora del Estado hacia el sector popular de escasos recursos económicos, y la eliminación del arresto como pena prevista en el texto Constitucional, específicamente en el artículo 21, en virtud de la naturaleza Sui Generis que engloba a la infracción administrativa y por la convivencia indebida que se establece en nuestros días entre infractores y delincuentes en las mismas cárceles preventivas.

1.5. IDENTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES.

1.5.1. Variable Independiente.

La aplicación de la multa como sanción principal con la supresión del arresto y la implementación alternativa del trabajo social en la Constitución que repercuta en la claridad de las sanciones previstas en la legislación común.



1.5.2. Variable Dependiente.

El inadecuado establecimiento del arresto impuesto como sanción privativa de libertad al infractor administrativo señalado en la Constitución, y la deficiente delimitación del poder sancionador de la administración pública con respecto a las infracciones administrativas en la legislación

1.6. TIPO DE ESTUDIO.

1.6.1. Investigación documental.

El presente trabajo se ha expuesto y fundado en distinto material pedagógico, así como en libros didácticos de juristas especializados en la materia y jurisprudencia recabada vía internet en la página de la Suprema Corte De Justicia de la Nación, dicha documentación se recabó en numerosas visitas a diversas bibliotecas tanto públicas como privadas, así como a la legislación vigente recabada de mi biblioteca particular.

1.6.1.1. Bibliotecas Públicas.

Unidad de servicios bibliotecarios e informáticos de la Universidad Veracruzana, ubicada en Boulevard Adolfo Ruíz Cortínez sin número, Esquina Juan Pablo II, Boca del Río, Veracruz.

1.6.1.2. Bibliotecas Privadas.

Biblioteca de la Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica, ubicada en Avenida Urano esquina Progreso, fraccionamiento Jardines de Mocambo, Boca del Río, Veracruz.



Biblioteca "San José de Calasanz" en la Universidad Cristóbal Colón, ubicada en Carretera la Boticaria sin número, Veracruz, Veracruz.

Biblioteca de la familia Castillo Hernández, ubicada en Huachinango 583, Costa de Oro, Boca del Río, Veracruz.

1.6.2 Técnicas Empleadas.

En el presente trabajo se elaboraron fichas bibliográficas para lograr un orden en la investigación realizada.

1.6.2.1. Fichas bibliográficas.

Se estructuraron fichas bibliográficas las cuáles siguieron la siguiente forma :

Nombre del autor.

Título de la obra.

Edición.

Editorial.

Lugar, fecha, año.

Páginas consultadas.

1.6.2.2. Fichas de trabajo.

Utilizadas para organizar el material seleccionado conteniendo un breve resumen de los datos manejados y se componen de la manera siguiente :

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fuente.- Datos bibliográficos.

Asignación temática.- Relacionar el tema con el contenido.

Contenido.- Registro de la información aplicada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DEL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN A LA COMISIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

2.1.- ANTECEDENTES DEL SISTEMA SANCIONADOR ROMANO.

2.1.1.- EL SISTEMA APLICADO EN ROMA.

El sistema sancionador del pueblo romano encontraba su pilar antes de la fundación de Roma en la venganza privada la cuál correspondía ejercer al Paterfamilias. A este mismo dentro de la organización social y política de Roma se le permitía aplicar a su voluntad la pena de muerte a los miembros de su familia. Se establece en el mismo sistema a partir de la fundación de Roma una diferenciación entre los delitos del orden público (Crimina Publica) y los del orden privado (Delicta Privata), fundamentados en la Ley de las XII Tablas; de acuerdo a su evolución penal la doctrina divide al sistema penal Romano para su estudio en tres etapas:

- a).-Derecho Romano primitivo.
- b).- Epoca de afirmación definitiva del Derecho Penal Público en Roma.
- c).- El Derecho Penal en el imperio Romano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el Derecho Romano primitivo se le otorga al delito y a la pena un sentido meramente público, ya que al primero se le consideraba ofensa pública aún cuando se tratara de delicta privada, y el segundo era considerado penalidad pública impuesta por la comisión de un delito, correspondiendo al Estado su aplicación. Se contempla como Crimina Publica aquellos crímenes cometidos en contra de los bienes jurídicos del pueblo, abarcando lo anterior en el perduellio que significaba la guerra injusta, perversa, cometida contra la propia comunidad, equiparándose a la traición, o la denominada proditio, delito en el que se atentaba contra la seguridad del estado cometida por aquél ciudadano que auxiliaba a un extranjero a cometer perjuicio contra su patria.

Estos crímenes públicos quedaron establecidos en la Lex Julia, que los clasificaba de acuerdo a los que comprometían la integridad territorial, o la excitación del pueblo a la guerra y se prolongaba la responsabilidad del delincuente a sus descendientes. Por cuánto hace a los Crimina Privada se configura dentro del mismo el parricidium, entendiéndose como tal, a la muerte del jefe familiar Pater Familiae. Esta clasificación comprende la comisión de todos aquellos delitos del orden común como el de daños, falsedad, hurto, homicidio intencional y perjurio. Así se instaura la venganza pública. Se asigna sanción pública a la hechicería, las juntas en altas horas de la noche, la difamación, la rendición de falso testimonio y el incendio, repercutiendo en el mayor de los casos en la pena de muerte.

De los años comprendidos entre 451 - 453 antes de Cristo se crea la Ley de las XII Tablas donde se regulan de las Tablas VIII a la XII los ilícitos cometidos por los ciudadanos, configurándose de tal forma un primitivo derecho Romano plasmado en una normatividad cuyos principios se basaban en la ley del Talión, imponiéndose a todas las clases sociales sin distinción alguna. Esta idea entraña un remoto principio de igualdad que rige como antecedente del derecho penal Universal al aplicar principios punitivos sin distinción de castas o

clases sociales. En este período se reafirma el principio de composición el cuál según palabras del Jurista Eduardo López Betancourt : "consiste en comprar la venganza entre los particulares".¹

Con la caída de la Monarquía, régimen en que se le facultaba ilimitadamente al rey en la aplicación de penas, sobreviene la República, período en el que al rey se le sustituye en sus facultades, como la de designar a los senadores, función que realizaría el censor y en lo que respecta a la imposición de las penas estas serían impuestas por dos cónsules nombrados por un año, además con goce de imperium, que comprende a la coertio traducida como una función policiaca, y a la iurisdictio definida como la facultad para dirigir la administración de Justicia, el rey pierde igualmente el mando militar y sus facultades consultivas al senado; en ésta etapa de la vida de Roma la pena de muerte podía impedirse a través de la provocatio, consistente según palabras del jurista Guillermo F. Margadant en : "una apelación contra la imposición de penas graves promovida ante los comicios".² o por la solicitud de destierro; en los últimos años de la República tal pena finalmente queda abolida.

En la afirmación definitiva del Derecho Penal Público Romano, de las quejas de los gobernados y de los súbditos ocasionadas por arbitrariedades de los gobernadores de provincia, debían conocer y resolverlas por mandato a la Lex Calpurnia de Repetundis una comisión del senado, bajo la presidencia de un pretor, esta queja era denominada quaestio perpetua prevista por la Lex Semproniana. La quaestio no sólo otorgaba facultades para resolver y resarcir del daño causado, sino que posibilita a los mismos senadores para imponer penas. Conforme a la Lex Sila la jurisdicción de las quaestiones se amplía con

¹ López Betancourt, Eduardo, "Introducción al Derecho Penal", editorial Porrúa, tercera edición, México 1995, pag.12

² Floris Margadant, Guillermo, "Derecho Romano", Editorial Porrúa, décima novena edición, México D.F 1993, pag.28.

competencia adicional para conocer de los delitos comunes, hecho que unifica el sistema judicial respecto a los Crimina Pública y Privada.

En esta etapa se reconoce plenamente a los Crimina Publica, que ya eran regulados por leyes específicas y que establecían la Poena correspondiente. Entre los mismos, pertenecen a este grupo la alta traición que desplaza a la anterior perduellio, allanamiento de morada, negligencia de los funcionarios públicos, las lesiones, y mediante la Lex Julia de Adulterius se incorporan la violación, el adulterio y el incesto.

En la etapa conocida como el Imperio se manifiesta la existencia de un nuevo grupo de delitos dentro del derecho penal romano conocidos como Crimina Extraordinaria, clasificados de manera intermedia entre los crimina publica y crimina privata, los mismos no se castigaban en base a una pena establecida o una sanción consuetudinaria, sino por arbitrio del emperador o por decisión del senado. Figuran el trabajo en minas y el trabajo forzado como algunas de ellas.

En este periodo el sistema de las cuestiones permanece estático, se adopta de nueva cuenta la pena de muerte imponiéndose a la libre consideración del Emperador, de tal suerte que, la legalidad observada en las comisiones permanentes del senado para conocer de las queja desaparece para dar paso a la imposición de penas por analogía con un fin teóricamente correctivo pues en la práctica se intimidaba al delincuente para no reincidir.

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.

2.2.1 SISTEMA SANCIONADOR TARASCO.

En el Derecho Penal precortesiano existen por los estudios y análisis de diversas fuentes históricas, un remoto legado cognoscitivo de la penalidad impuesta a las faltas cometidas por los miembros de los distintos pueblos que conformaban nuestra nación, además de distintos sistemas establecidos para imponerlas, pues no se configuraba una verdadera unión política, cultural o consuetudinaria, sino que reglan un sinnúmero de disposiciones aplicadas por cada pueblo, cuyos lineamientos se diferenciaban de acuerdo a las costumbres históricas de cada señorío.

El presente tema se enfoca en tres de los principales pueblos que dominaban la región, por encontrarse constituidos como fuente valiosa, respecto a los antecedentes punitivos de nuestro actual Derecho Penal mexicano y figuran como tales: el pueblo Tarasco, el pueblo Maya y el de mayor tradición, el pueblo Azteca.

El Derecho Penal en el pueblo Tarasco, se caracteriza por la brutalidad y la barbarie respecto a la punibilidad establecida por la comisión de faltas, se sabe con certeza que el adulterio se castigaba con la pena de muerte, y se transmitía tal sanción por varias generaciones a los descendientes de los miembros familiares del infractor, asimismo que sus pertenencias pasaban a formar parte del patrimonio del monarca.

Al miembro de la familia real que deshonrara la figura monárquica se le sometía a torturas incesantes así como a todos sus colaboradores hasta repercutir en su propia muerte, al violador de mujeres se azotaba después de romperle la boca hasta las orejas con un cincho haciéndolo arder en el fuego en

vida; a los que practicaban alguna especie de rito o conjuro para hacer mal al prójimo se les mataba a pedradas; a los ladrones se les permitía cometer el delito sólo una vez en su vida, sin que hubiera una sanción. En el caso de reincidir se le arrojaba al vacío desde una cima de gran altura y si resultaba con vida se le arrojaba a animales de rapiña para que se alimentaran.

2.2.2 .- SISTEMA SANCIONADOR MAYA.

El Derecho Penal en el pueblo Maya consistía en un sistema penal de aplicación estricta, se contemplan como penas principales la muerte y la esclavitud. Existían jefes civiles y sacerdotes, los que, además de sus funciones normales, ejercían funciones judiciales; tal es el caso de la figura del BATAB, al cuál le atañe resolver determinados problemas entre los pobladores cuando afectaban a varios de ellos, como cuando existía conflicto con un pueblo vecino, el batav favorecía a su colega, siempre y cuando se tratara de una falta involuntaria.

En el Derecho Penal Maya figura una distinción entre los delitos voluntarios e involuntarios, en este último se ubicaban a los homicidios por accidente, el suicidio de la mujer u hombre a causa de conflictos pasionales o el incendio por caso fortuito de las trojes. En estos casos se aplicaba con benevolencia una sanción tributaria, y si el inculcado no tenía medios para saldarla, se permitía que sus amigos o parientes compartieran la sanción.

Las faltas cometidas de manera intencional, se castigaban en la mayoría de sus casos con la muerte. La decisión tomada al respecto era inapelable por constituirse como sistema inflexible y estricto. Si un menor cometía homicidio pasaba a ser esclavo de los afectados de manera inminente; el robo se castigaba de la misma forma cuya duración se determinaba según el monto de

lo robado; en el caso del adulterio, al cónyuge ofendido se le permitía perdonar al adúltero, pero si decidía no hacerlo, en el caso del varón se le daba muerte por flechazos o por trituration de la cabeza con ladrillos, o bien, se le arrancaban las vísceras desde el ombligo, mientras que la mujer era objeto de exposición de vergüenza pública.

La violación se castigaba con la pena de muerte inmediata así como al que provocaba un incendio; los que practicaban la sodomía eran quemados en hornos hechos para tal fin. Por cuánto hace a delitos patrimoniales, la familia del deudor que había fallecido sin saldar su deuda, debía pagarla en su totalidad y si no lo hacían se convertían en esclavos del acreedor por el tiempo necesario hasta que cubrieran el total del adeudo con los servicios prestados.

A los señores nobles se les aplicaban sanciones no menos estrictas, como el caso en que incurrieran en alguna falta se les labraba el rostro desde la barbilla hasta la frente para que conservaran la cicatriz como recordatorio vitalicio de su ilícito. Había una equidad preponderante al establecerse las mismas sanciones tanto a la clase noble como a la plebeya, reflejo de una igualdad social sancionadora.

2.2.3.- SISTEMA SANCIONADOR AZTECA.

Refiriéndome al sistema sancionador Azteca, el mismo comprende la mayor fuente de riqueza histórica del derecho penal precortesiano, en virtud de que pasa de ser de un sistema consuetudinario a un sistema rudimentario escrito. Se caracterizaba de igual forma que los anteriores sistemas por la crueldad inhumana a la que eran sometidos los habitantes, imponiéndose en la mayoría de los casos la pena de muerte de manera cruel y atroz con respecto al ilícito cometido; tal es el caso de las muchas y muy variadas formas de dar fin a

esté severo castigo: golpes con palos, el ahogamiento, muerte en la hoguera, ejecución a pedradas y arrancamiento de las vísceras, entre las principales.

De manera menos frecuente se imponían penas " menores " a infractores que no merecieran la pena ejecutiva, entre las cuáles figuran el chamuscamiento del pelo, la esclavitud, la quema del hogar, empleándose de igual forma el mutilamiento. El indulto lo concedía el rey cuando así lo considerase necesario, pero se expulsaba al sujeto de la ciudad sin autorización para regresar.

Figura como antecedente del actual sistema punitivo mexicano, la prisión, no contemplada por otros pueblos por preferir la esclavitud temporal o definitiva del individuo; de manera alterna a la modalidad del encarcelamiento se permitía el pago de tributo para evitar el referido castigo, figura equiparable a la multa hoy día que nos marca de igual forma un vestigio de la conmutación de penas, elemento manejado por los aztecas y gradualmente eliminado de su sistema sancionador.

Impera una notable igualdad social respecto a la aplicación de sanciones a los autores intelectuales y a los materiales, confirmado por el ejemplo en que el noble que incurriera en una falta se determinaba como agravante para la aplicación de la sanción, en vista de que eran los privilegiados quienes debían poner en alto el honor de la familia real ante los plebeyos y clases inferiores.

Los pleitos en la calle o lugar público se castigaban con tributo e indemnización, si tal riña repercutía en la muerte de uno de los agresores se le daba muerte al inculcado a no ser que la viuda del fallecido solicitara su esclavitud como compensación al daño recibido. De la misma forma se castigaba con la pena capital a los forzadores de mujeres, al ladrón, al adultero, al ebrio

público y la embriaguez de ancianos que tenían un puesto público. Los delitos sexuales son duramente reprimidos en esta sociedad.

Se observa en la Estructura Social Azteca una organización judicial, como lo marca el autor Ramón Martínez Lara, el cuál establece..... "Existían tribunales especiales por razón del fuero, como los militares, para los comerciantes, para los sacerdotes y la orden religiosa a quienes se juzgaba con suma severidad en la aplicación de las sanciones; la pena de muerte se aplicaba regularmente para actos atentatorios contra la moral social y la integridad del estado, en su conformación militar y religiosa".³ "Los jueces de México eran el Tecoyahuácatl, el Izhuahuacatl, el Acayacapénécatl y el Tequixquinahuácatl, quienes obraban en forma colegiada, como directamente se desprende de las pinturas del Código Mendocino. Estos oficiales, además de sus funciones guerreras tenían otras civiles y las correccionales por pequeños robos y delitos de menor importancia, que podían castigar hasta con la pena de azotes".⁴

2.2.4.- ÉPOCA COLONIAL.

En este período se encuentra el primer antecedente de un sistema judicial en la extensión de la palabra, con carencias en sus lineamientos y aplicación, pero con una estructura funcional, normativa y reguladora de la legalidad en los actos de autoridad de la primitiva administración virreinal de la Nueva España.

Queda establecido del mismo modo en la legislación española el reconocimiento y respeto a las Leyes Indias, así como a sus costumbres siempre y cuando no fueran contra la moral pública, cuestión que en la práctica

³ Martínez Lara, Ramón, "El Sistema Contencioso Administrativo en México", México D.F., Marzo de 1990, pag. 76

⁴ Martínez Lara, Ramón : Ob.Cit, p.76

nunca llegó a respetarse por el desdén y altivez con el que se conducía el señorío español.

Para los indios la legislación contemplaba la conmutación de penas, como la aplicación de azotes y sanciones pecuniarias por trabajo personal en el lugar designado por la autoridad. En el caso de delitos menores se aplicaba una sanción benevolente sin que se destituyera al indio de su hogar. Para el pago de deudas, al indígena se le permitía saldarlas con trabajo personal con la condición de que su acreedor lo consintiera.

No existe una compilación jurídica penal en España durante este periodo. Las fuentes integrantes de este derecho se emiten de forma dispersa y desordenada, tal es el caso del Fuero Juzgo, El Fuero Viejo, el Fuero Real, Las Siete Partidas, El Ordenamiento De Alcalá, Las Ordenanzas Reales, Las leyes Del Toro, la Nueva Recopilación y la Novísima Recopilación entre otras, cabe destacar la importancia de la Ley de las Siete Partidas, que contempla sanciones a conductas ilegales.

El sistema legal de esta época se caracteriza por una marcada influencia Romano - Germánica así como su aplicación. Predomina la ideología relativa al castigo divino y el eterno sufrimiento espiritual con la equiparación a los llamados "juicios de Dios". Se confunde de forma natural al delito y la infracción con el pecado. Este periodo marca una constante obsesión por lograr la redención, dando pie a una manipulación eclesiástica entre todas las clases sociales.

Tales disposiciones penales manifiestan la desigualdad entre las castas, dando origen a fuertes restricciones contra los derechos de los siervos, mulatos e indios. Sobresaliendo como tal, el castigo por transitar a altas horas de la noche. La portación de cualquier tipo de armas se castigaba con sanciones de trabajo forzado y azotes.

Alcanza la situación anterior épicas proporciones, de tal suerte que el Estado permite la creación de una jurisdicción especial eclesiástica para sancionar a los herejes que "atentaban contra la fe". La citada competencia tiene su origen en la lucha contra los Albigenses y por ordenanza de los reyes Españoles se instala en la nueva España el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición con el fin de castigar a todos aquellos que falsamente pretendían su conversión al catolicismo. Así En la Nueva España queda establecido por cédula real del 25 de Enero de 1569, con la autorización del Rey Felipe II para su funcionamiento.

Entre las sanciones establecidas por este Tribunal, figuraban la tortura del reo sometido al ahogamiento o estiramiento del cuerpo, el defensor se escogía por el propio tribunal sin que el reo lo hubiera designado, se le incomunicaba en mazmorras subterráneas, sin alimentos por varios días, la condena se perpetuaba sobre sus familiares.

Se aplica por primera ocasión en la Nueva España la orden judicial expedida por funcionarios del virrey o por él mismo para arrestar a una persona, se permite en ciertos casos la libertad bajo fianza, y se establece temporalidad máxima de dos años para llevar a cabo un juicio penal.

Surge el conflicto sancionador entre el Estado y la Iglesia, en vista del poderío alcanzado por el Clero tanto económico como político que impedía la creación de tribunales jurisdiccionales reconocidos por el virreinato, al grado de ejercer un dominio psicológico entre los mismos funcionarios estatales con la aplicación de "sanciones" consistentes en la excomunión y el castigo eterno al profanador de la palabra de Dios. Todo ello benefició a la dominación eclesiástica en un vasto sentido. El Estado por otra parte, ante tal situación, hace uso del "Recurso de Fuerza" para conocer asuntos que exclusivamente

interesaba al Estado resolver y para evitar la jurisdicción de la iglesia en asuntos estatales.

Se aceptaba La presencia de un Derecho Indiano con el cual el gobernado podía recurrir una decisión virreinal que lo agraviara, sirviendo en muchos casos como un recurso apelativo, como es el caso de las resoluciones tributarias expedidas por funcionarios españoles, las cuáles podían ser impugnadas ante la "Audiencia y Cancillería Real De la Gran Ciudad de México Tenochtitlán" para su revisión. Guillermo Floris Margadant manifiesta al respecto lo siguiente ... "En sus orígenes, las funciones que desempeñaron estos organismos eran de naturaleza administrativa y judicial, pero con el advenimiento del sistema virreinal se limitó su actividad al ámbito jurisdiccional y adquirió la naturaleza de un Tribunal Colegiado de apelación y de Súplica, de manera que quedó facultado para controlar los actos administrativos del rey".⁵

De lo anterior se aprecia un irregular sistema de justicia administrativa, en el que en muchas ocasiones se resolvían los asuntos tributarios por el propio virrey y en los demás casos para aplicar las sanciones se establecían los tribunales judiciales como las Audiencias Reales y el Real Consejo de Indias.

2.2.5 MÉXICO INDEPENDIENTE Y LA CODIFICACIÓN PENAL.

Destacan diversos ordenamientos suscitados por la falta de justicia y equidad social, un ejemplo lo constituye el Bando de fecha 6 de Diciembre de 1810 en el que Miguel Hidalgo abolió la esclavitud, posteriormente confirmado por José María Morelos Y Pavón en el cuartel de Aguacatillo.

⁵ Floris Margadant, Guillermo, "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Editorial esfinge, décima quinta edición, México D.F., Marzo de 1998, pag.45



En esta etapa prolifera una dispersión total reguladora de los delitos y las faltas, en virtud del estado revolucionario por el que transitaba el país. Se justificaban las disposiciones que solucionaran inmediatamente el orden social alterado. Los ordenamientos vigentes procuraban regular la portación de armas, el estado de embriaguez de las personas así como la venta y consumo de bebidas alcohólicas, los robos immoderados y la destrucción de las casas de siervos campesinos.

Ante el incumplimiento generalizado de la normatividad se optó, en palabras de Fernando Castellanos: "Posteriormente lograda la independencia política en 1821 se dispuso para hacer frente a los problemas de entonces que quedaran en vigor las leyes existentes durante la dominación".⁶ Por lo que se mantuvo vigente el Derecho Español Colonial para hacer frente a la delincuencia.

Por otra parte se contempla con agrado la pena de muerte por ejecución inmediata o ahogamiento a todo aquél enemigo político; no figuraba hasta ese momento una codificación penal que de forma sistemática y ordenada tipificara las conductas penales, encontrándose establecidos en forma dispersa los lineamientos punitivos en diversos ordenamientos. No fue sino hasta el 12 de Enero de 1822 la formación de una comisión creada por mandato del emperador Agustín de Iturbide, cuya función era la elaboración de un primer Código Penal mexicano, dicho proyecto se logró en el Estado de México en 1831.

En vista de la necesidad de un cuerpo de leyes penales que dispusiera de forma completa los lineamientos punitivos de aquél tiempo, nuestro Estado de Veracruz a la vanguardia en la creación del Derecho emite su primer Código

⁶ Castellanos, Fernando, "Lineamientos elementales de Derecho Penal", editorial Porrúa, trigésimaquinta edición, México D.F., Junio de 1995, pag.45

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Penal vigente a partir del 8 de Abril de 1835, el cuál estuvo sujeto en múltiples ocasiones a revisiones constantes y cambios en su estructura.

Así, en Veracruz en 1869 se aprueba de nueva cuenta otro Código Penal denominado " Código Corona " en homenaje a su autor Don Fernando de Jesús Corona y Arizpe.

Durante su estancia en el poder Ejecutivo, Don Benito Juárez en el año de 1861, ordena la creación de una comisión provisional para la elaboración de un nuevo proyecto del Código Penal, concluyéndose en el año de 1868 y aprobado en 1871. El mismo fue objeto de revisión en el año de 1903 durante el mandato de Porfirio Díaz, elaborándose un nuevo proyecto de Código Penal en el año de 1912 tomando como base el anterior de 1871. Nunca entró en vigor por los constantes cambios políticos que vivía el País.

El presidente de México Plutarco Elías Calles, ordena en 1925 la creación de una comisión para la elaboración de un proyecto de Código Penal para el Distrito y Territorios Federales que repercute en el Código Almaráz de 1929 aprobado durante el régimen del presidente Emilio Portes Gil y fundado con ideología de la escuela positivista del Derecho Penal. En él se destacan importantes aspectos como la supresión de la pena capital, y la benevolencia en la aplicación de sanciones por faltas leves a la ley. Tuvo una corta aplicación pues rige del 15 de Diciembre de 1929 al 16 de Septiembre de 1931.

Surge en sustitución de la anterior codificación, durante el periodo del Presidente Ortiz Rubio el " Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal " expedido con fecha 13 de Agosto de 1931. Como punto importante la exposición de motivos señala "Ninguna escuela, ni doctrina, ni sistema penal alguno puede servir para fundar íntegramente la construcción de un Código

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Penal. Sólo es posible seguir una tendencia ecléctica y pragmática, o sea practica y realizable, la fórmula: no hay delitos sino delincuentes, debe completarse como: no hay delitos, sino hombres".⁷ En el mismo se contempla la figura de la tentativa, las formas de participación criminal, la reparación del daño, la libertad bajo caución, los casos de inimputabilidad, y la supresión de la pena de muerte entre otras.

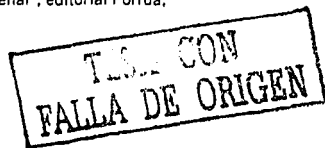
2.3 LA DIVISIÓN DE PODERES, ANTECEDENTE DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

La división de poderes tiene su origen desde los tiempos clásicos del Derecho. Aristóteles divisó la existencia de tres funciones principales dentro de la polis: Una asamblea deliberante formadora de la Lex, una fuerza ejecutora encargada de la ejecución de tales disposiciones, y una estructura judicial encargada de la interpretación de los preceptos jurídicos.

En los tiempos modernos figura el pensamiento de John Locke, que reconoce de la misma forma dichas funciones y se ajusta a la idea de la conveniencia de distinguir una de otra: Un Poder Legislativo que tiene la primordial y más importante tarea, el Poder Ejecutivo que debe quedar bajo las ordenes del anterior, y la existencia de un Poder Federativo al que se le asigna una función de relación con otros Estados a nivel exterior.

Seguidamente Montesquieu establece en el compendio titulado "Del Espíritu de las leyes", citado por el autor Daniel Moreno el siguiente punto: "En cada Estado hay tres clases de poderes, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las Cosas Relativas al Derecho de Gentes y el Poder Ejecutivo de las Cosas que Dependen del Derecho Civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de

⁷ Castellanos, Fernando, "Lineamientos elementales de Derecho Penal", editorial Porrúa, trigésimaquinta edición, México D.F., Junio de 1995, pag.48



estado hace leyes transitorias o definitivas y deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado".⁸

De lo anterior, queda de manifiesto el sentido estricto de aplicación de la función a un respectivo poder sin que se maneja la idea de la cooperación entre poderes en un amplio sentido. Estos pensamientos son adoptados por primera vez en la Constitución de Apatzingán de 1814 expedida con fecha 22 de Octubre de ese año por Don José María Morelos Y Pavón en su artículo 11, el cual a la letra lo cita Ramón Martínez Lara como sigue: "...Tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".⁹

De tal suerte, quedan integrados dichos poderes sin que sea posible la invasión de facultades entre ellos mismos, al grado de establecerse en el artículo 167 del multicitado una prohibición a cargo del "Supremo Gobierno para conocer de cualquier negocio Judicial"¹⁰, con lo que se confirma la postura expuesta.

Se observa de tal hecho, una carencia en el recién formado Estado, respecto a la aplicación de una llamada "justicia administrativa" en todo el sentido de la palabra. La Constitución Federal de 1824 establecía para el particular que los actos de la administración pública que lo agraviaran podían ser recurridos ante la Suprema Corte de Justicia. Se dispuso para ésta, como una de sus atribuciones "conocer y resolver sobre las disputas suscitadas respecto a contratos o negocios celebrados por el gobierno Supremo o de sus

⁸ Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", editorial Porrúa, décimoprimer edición, México D.F., Julio de 1990, pag.375

⁹ Martínez Lara, Ramón, "El Sistema Contencioso Administrativo en México", México D.F., Marzo de 1990, pag.84

¹⁰ Martínez Lara, Ramón, Ob. Cit., p.84.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

agentes".¹¹ Por lo que se plantea su competencia en materia civil, penal y por inclusión administrativa.

2.4.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.

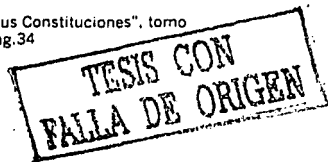
En un principio, la Constitución Política Federal Mexicana de 1857 no refiere la figura de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, regulándose únicamente la facultad de los municipios para expedir tales cuerpos normativos en las Constituciones de los Estados y en las leyes orgánicas municipales; no fué sino por reforma de fecha 3 de Febrero de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que eleva a facultad Constitucional de los ayuntamientos para expedirlos.

En el artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 4 de Octubre de 1824 en su fracción XXX se establecía a la letra la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para: "Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios".¹²

Posteriormente en la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 en su artículo 44, fracción segunda, se cambia la redacción del precepto jurídico y el espíritu del mismo al otorgar y reconocer facultades legislativas a las Juntas Departamentales para crear tales normatividades, correspondiéndole únicamente al Congreso aprobar, reprobar o reformar las disposiciones dictadas por las mismas. La misma redacción se manejó en el Proyecto de reforma del 30 de Junio de 1840 en su artículo 63 fracción segunda.

¹¹ Martínez Lara, Ramón, Ob. Cit., p.87.

¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "México a través de sus Constituciones", tomo VIII, editorial Porrúa, cuarta edición, México D.F., Septiembre de 1994, pag.34



En el primer proyecto de Constitución del 25 de Agosto de 1842 en su artículo 79 fracción primera, el Congreso Nacional únicamente reprobaba los estatutos de los departamentos en la parte en que fuera contraria a la Constitución o a ley general alguna; se obligaba al Congreso que expresara en su decreto en dado caso de reprobación el estatuto, el artículo Constitucional o la ley en que tal normatividad fuera contraria. Asimismo la inserción del texto correspondiente al estatuto que fuera reprobado. No cambió la redacción para el Segundo proyecto de Constitución del 3 de Noviembre de 1842 en su artículo 70 fracción primera.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la junta legislativa conforme a los decretos de fechas 19 y 23 de Diciembre de 1842 y sancionados por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los decretos del día 15 de Junio del año 1843, en su artículo 66 fracción XVII, al Congreso se le facultaba para reprobación los estatutos de la asamblea departamental siempre que fueran contrarios a la Constitución o a las leyes y en las situaciones que especificaran las referidas Bases Orgánicas.

En la Reforma del 31 de Octubre de 1901 a la Constitución del 5 de Febrero de 1857 se adopta en el artículo 72 fracción primera que el Congreso y no la asamblea departamental tuviera facultad para: "legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal".¹³ Posteriormente en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de fecha 1 de Diciembre de 1916 se conserva la misma redacción agregándose al final la palabra "y territorios".¹⁴

Por reforma Constitucional a la fracción VI del artículo 73 de fecha 20 de Agosto de 1928 se mantiene que el Congreso legislará en lo relativo al Distrito y Territorios Federales. Por reforma Constitucional de fecha 10 de Agosto de 1987

¹³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ob.Cit., p.37

¹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ob.Cit., p.37



a la misma fracción se adiciona el reconocimiento de un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal traducida en una asamblea de representantes del Distrito Federal.

Por atribución que le confería la Ley Orgánica de Representantes del Distrito Federal de 2 de Febrero de 1988 dicha asamblea se encontraría regulada por el reglamento interior que expidiera y por la Constitución Federal. La referida ley orgánica establecía del mismo modo su facultad para expedir normas de observancia general de carácter obligatorio en el Distrito Federal denominados Bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materia de educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercios en la vía pública, recreación, espectáculos públicos y deporte, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de Justicia, prevención y readaptación social, uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, preservación del medio ambiente, agua y drenaje, transporte urbano, alumbrado público, entre otros aspectos.

El derecho de iniciar los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno se otorgaba a los miembros de la asamblea de representantes del Distrito Federal, a los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y a los ciudadanos que presentaran por escrito la iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos de conformidad con el artículo 50 de la misma ley.

La iniciativa popular se refería al mecanismo de participación de los ciudadanos del Distrito Federal para la reforma, derogación, abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno del Distrito Federal siempre y cuando lo ejercieren diez mil ciudadanos en forma conjunta y fueren residentes de dicha circunscripción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez recabados los anteriores requisitos se turnaría a la comisión dentro de la asamblea que correspondiera, para que formulara un dictamen respecto al mismo y lo sometiera a la aprobación del Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el cuál, una vez aprobado, debía ser publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para su reforma, derogación o abrogación se observarían los mismos trámites para su formación.

Como se observa se contemplaba la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo referente a la materia establecida en la fracción VI del artículo 73 Constitucional. Lo anterior prevaleció hasta antes de la reforma del 25 de Octubre de 1993 en que se traslada su contenido al artículo 122 del mismo ordenamiento supremo.

2.5 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 21 EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.5.1 ANTECEDENTE DEL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN.

Como primer momento histórico se encuentra el Bando de fecha 8 de Julio de 1796, el cuál establece sanciones a los ebrios. En su contenido se regulaban aspectos como el que a todo hombre que se hallare tirado en el suelo sin poderse ir a casa, y el que lo pudiere hacer, estuviera realizando alguna especie de escándalo por efecto de su embriaguez, se le corregiría con ocho días de obras públicas, quince por la segunda, treinta por la tercera y si incurriera en una cuarta se le formaría "sumaria información de su vida y sus costumbres".¹⁵ y se le aplicaría la pena con arreglo a las leyes respectivas.

¹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "México a través de sus Constituciones". tomo III, editorial Porrúa, cuarta edición, México D.F. Septiembre de 1994, pag.989



Los hombres que no pudieran aplicarse a las obras públicas sufrirían corrección de cárcel, añadiéndoles tres días de Bartolina la primera vez, seis en la segunda, los mismos en la tercera y en la cuarta se les formaría sumaria para la reclusión que fuere de Justicia.

El artículo 172, fracción XI de la Constitución Política de la Monarquía Española de fecha 19 de Marzo de 1812. Establecía restricciones al rey, prohibiéndole privar a cualquier individuo de su libertad, ni imponerle pena alguna por sí mismo. Esta solo se podía aplicar en el caso de que el bien y seguridad del Estado exigieran el arresto de alguna persona, con la entrega de la orden al tribunal o juez competente.

En los Sentimientos de la Nación de fecha 14 de Septiembre de 1813 se establece el siguiente punto : "Que como buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".¹⁶

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina, de 22 de Octubre de 1814 plasma que la ley solo debe decretar penas muy necesarias proporcionadas a los útiles a la sociedad. El reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de fecha 18 de Diciembre de 1822 refería que la realización de lo prohibido o las omisiones de ley eran consideradas como un delito, por lo que se podía imponer penas correccionales en los delitos que no indujeran a una pena infamante o afflictiva corporal, las penas se reducían a multas, arrestos y

¹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "México a través de sus Constituciones", tomo VIII, editorial Porrúa, cuarta edición, México D.F. Septiembre de 1994, pag.990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

confiscación de efectos en contravención de la ley. Las multas nunca pasarían de cien pesos y los arrestos de un mes.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada con fecha 4 de Octubre de 1824, en su artículo 112 fracción segunda, contemplaba prohibiciones al presidente de la república, como no privar a ninguna persona de su libertad ni imponerle a persona pena alguna, a no ser en el caso de que lo exigiera el bien y la seguridad de la federación. En tal caso podría arrestar, debiendo poner a la persona a disposición del Tribunal competente en el término de cuarenta y ocho horas.

De las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de fecha 29 de Diciembre de 1836 en su artículo 45 fracción segunda, de igual forma restringe al Congreso General de imponer a ningún mexicano pena de ninguna especie de forma directa o indirecta, y al Presidente de la República privar a alguien de su libertad o imponer pena por sí mismo, salvo que se tratara de "sospechosos"¹⁷ en cuyo caso debía poner al mismo a disposición del Juez competente.

El Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, de Marzo de 1837 manifiesta la facultad para aplicar gubernativamente hasta Doscientos pesos de multa o un mes de obras públicas, así como doble tiempo de arresto a los habitantes del Departamento que los desobedecieran o faltan al respeto o turben la tranquilidad pública, sin que la resolución fuera recurrible. De igual manera se facultaba para destinar a los vagos ociosos y sin oficio conocido, por el tiempo necesario para su corrección a los lugares establecidos para tal objeto o a las obras sociales o haciendas que los recibieren voluntariamente, quedando a su potestad elegir entre el campo o la obra social.

¹⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ob.Cit., p.992.

El Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836 en su artículo noveno encontraba referida la prohibición al Congreso Nacional de proscribir a ningún mexicano o de imponerle pena de ninguna especie de forma directa o indirecta.

El primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 25 de Agosto de 1842, autorizaba a las autoridades políticas para que ordenaran la aprehensión y detención de sospechosos por el término de veinticuatro horas, con el deber de ponerlos a disposición del Juez con los datos para su detención. No se permitía el decreto de pena distinta a las pecuniarias o las de reclusión.

La aplicación de las penas era propia de la autoridad judicial y la política sólo podía imponer la sanción pecuniaria y de reclusión en los delitos de "Resorte", tal fue la síntesis del voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842 en su artículo 5to fracción XIII y en el Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de fecha 2 de Noviembre de 1842 en su artículo 13 fracción XX.

De acuerdo a las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa conforme a los decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842 en su artículo Noveno, ninguna persona sería detenida por la autoridad política por más de tres días y sin que se entregaran los datos correspondientes de su situación. No se permitía su detención por más de cinco días sin que se le declarara preso. Al congreso se le prohibía proscribir a ningún mexicano ni imponer pena de ninguna especie; a la ley sólo le correspondía designar con generalidad las penas para los delitos.

El Bando de Policía y Buen Gobierno del 13 de Febrero de 1844 plasma en su contenido de manera textual : "Se prohíbe a toda clase de persona arrojar

basuras, tiestos, piedras, ni otra cosa alguna, bajo la multa de doce reales por la primera vez, doble por la segunda y triple por la tercera y de pagar el daño que causaren."¹⁸ Respecto los abusos o infracciones que no tuvieran sanción aplicable en sus preceptos se autorizaba a los señores regidores o la comisión de policía para imponer una multa desde dos reales hasta seis pesos, en el caso de no pagarla se imponía la pena de uno a ocho días de cárcel.

A los agentes de policía y los ciudadanos que se interesaran en la conservación de la buena moral, se les facultaba para aprehender a los jóvenes que vendieran cosa alguna por medio de cantos ofensivos a la decencia y pudor, así como a los que se reunieran a cantar los "cantos de la virgen".¹⁹

La orden del Ministro de Justicia de fecha 22 de Diciembre de 1852 regía los principios para aplicar multas, entre las cuáles establecía que las mismas no podían imponerse arbitrariamente, debiéndose encontrar previamente determinada por la ley; cuando se trataran de faltas de policía o delitos leves, se imponía un máximo en la multa de cincuenta pesos. Con excepción de las faltas graves todas las multas debían fundarse. Se prohibía de igual forma el cobro de costas o emolumentos por todas aquéllas diligencias practicadas por orden judicial o solicitud de parte para acreditar que no se había cometido la infracción de policía.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido en el Palacio Nacional de México con fecha 15 de Mayo de 1856, en su parte conducente manifestaba la prohibición para imponer multas por autoridad distinta de la judicial que fuera competente. Tales autoridades se encontraban facultadas

¹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ob.Cit., p.994

¹⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ob.Cit., p.995

para sancionar las faltas cometidas con la suspensión de empleos, la imposición de penas pecuniarias y las que tuvieran como fin la corrección del sujeto infractor que se encontrara expresamente en la Ley. A los gobernadores se les encomienda la facultad de aplicar todas aquéllas penas correccionales que se encontraran determinadas en las leyes de policía, exposiciones y Bandos de Buen Gobierno.

En cuánto al proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de Junio de 1856 se aprecia la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones desde diez hasta quinientos pesos de multa, o de ocho días hasta un mes de reclusión siempre que la conducta encuadrara en el supuesto legal.

El artículo 21 de la Constitución Política de la República Mexicana de fecha 5 de febrero de 1857 a la letra establecía en referencia a la parte conducente lo siguiente "La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La Política o administrativa solo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley".²⁰ Se reconoce constitucionalmente por primera ocasión a una autoridad administrativa dueña de un particular poder sancionador distinto del judicial, que delimitaba sus facultades, aún cuando lo hiciera de manera imprecisa toda vez que no determinaba el ámbito de la ley.

Carranza previó en su mensaje y proyecto de fecha Primero de Diciembre de 1916 la necesidad de reformar el precepto en el sentido de hacer referencia a la imposición de sanción privativa de libertad o multa en los casos de infracciones cometidas a reglamentos de policía, quedando como proyecto a la letra lo siguiente : "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la

²⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ob.Cit., p.999

autoridad judicial. Solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste".²¹

La redacción definitiva del Congreso Constituyente de 1917 quedó de la siguiente forma, por publicación en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de febrero de 1917 : ... "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".²²

Aunque lo anterior establece concretamente el campo sancionador de la autoridad administrativa a las infracciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno, redunda en la omisión de mencionar las infracciones que se cometieren a la legislación ordinaria en materia administrativa, repercutiendo en un constante abuso por parte de la autoridad política al imponer discrecionalmente, por esta omisión, las sanciones en los casos en que consideraba se había cometido una supuesta infracción a la legislación de naturaleza administrativa que no constituyera Bandos, y en el peor de los casos la misma se aplicaba en forma desmedida, siendo frecuente que la reclusión

²¹ Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión, Ob.Cit.,p.1000

²² www.cddhcu.gob.mx

excediera del término fijado o la multa se fijara en cantidades excesivas, violando el texto constitucional en repetidas ocasiones ante la obscuridad del precepto.

A pesar de la evolución a la que ha sido sujeto el precepto en comento, no se ha determinado su eficacia legislativa, toda vez que el mismo se ha prestado a un sinnúmero de confusiones interpretativas por parte de las autoridades y de los gobernados; esto sin duda conlleva a que quede manifestado de manera imprecisa el fundamento Constitucional del poder sancionador de la administración pública, lo cual repercute en interrogar el hacer de la autoridad administrativa respecto las actuaciones que "fundan conforme a Derecho."

CAPITULO 3

IDENTIFICACION DEL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN NUESTRA LEGISLACIÓN.

3.1 LOCALIZACIÓN Y FUNDAMENTACION EN LA LEGISLACIÓN.

Tal potestad se encuentra establecida en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que conforme al Derecho vigente establece a la letra "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cuál se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mandato inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".²³

Lo anterior se traslada sin contravenir lo dispuesto por este ordenamiento constitucional a las leyes secundarias que regulan la materia administrativa o a los reglamentos administrativos o autónomos expedidos por la facultad reglamentaria del ejecutivo en los que otorga a distintas unidades administrativas la facultad de imponer sanciones a los infractores de dichas leyes y reglamentos.

3.2 ASIMILACIÓN DEL IUS PUNIENDI EN LA COMISIÓN DE FALTAS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO.

En sentido subjetivo, el Derecho Penal se identifica con el Ius Puniendi. El mismo se traduce como la potestad del Estado de castigar todas aquéllas conductas criminales cometidas en su propio ámbito; el Ius Puniendi se aplica desde la concepción misma de la Polis, pasando por las Civitas y la Res-Publica

²³ www.cddhcu.gob.mx

hasta lo que hoy se denomina Estado; aunque en un principio se haya ejercido en nuestro País de manera arbitraria por los rasgos primitivos que caracterizaban el nacimiento del Estado Mexicano cuyo origen tuvo lugar fundamentalmente hablando, en la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812.

El autor Sergio Huacuja Betancourt señala el origen de tal derecho ... "Todo hecho por evidente que parezca, requiere de una explicación filosófica; de este modo, se descubre que antes de que existieran las leyes escritas, una potestad atribuida al poder social, estaba legitimada para restablecer la normalidad ante un delito, mediante el castigo".²⁴

De tal suerte, se atribuye al ente llamado Estado dicha facultad, para garantizar el Orden y Bienestar Público; por tal hecho, cuenta con los medios punitivos para sancionar todas aquellas conductas que impidan la realización de ese fin, en otras palabras, toda violación a un supuesto penal constituye la aplicación de una consecuencia o sanción establecida en el mismo derecho.

La atribución de dicha facultad a favor del Estado es defendida por el Jurista Carrara citado por Acosta Romero, que de manera textual manifiesta"la autoridad social ejerce el ius Puniendi, porque lo hace con mayor fuerza, seguridad y eficacia de la que podría emplear el individuo aislado" "El origen del derecho está en el individuo mismo y la sociedad lo ejerce solo como representante suyo, ya que a éste, al igual que a los demás asociados, aunque no hayan sido afectados directamente les interesa la tutela del ofendido para que de ella surja la defensa de todos y cada uno contra futuras agresiones similares".²⁵

²⁴ Huacuja Betancourt, Sergio, "La desaparición de la prisión preventiva", editorial Trillas, décimoquinta edición, México D.F., Marzo de 1996, pag.111.

²⁵ Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", editorial Porrúa, S.A. décima edición, México D.F., Julio de 1997.pag.19

Sin embargo, surgen interesantes cuestionamientos de acuerdo con lo establecido. ¿El *ius Puniendi* para los delitos es aplicable a las infracciones administrativas?, la concepción del llamado "Derecho para castigar" del Estado da la pauta para responder en sentido afirmativo, en vista de que corresponde a este la aplicación de sanciones a todo tipo de conductas infractoras, sean estas penales o administrativas, sin embargo esa potestad se deslinda como a continuación lo explico.

Así, en vista del carácter de poder jurídico del Ejecutivo y de la función Estatal que ejercita por el principio de la División de Poderes, es que se justifica la presencia de una potestad sancionadora propia, que lo hace independiente y cuyo fin lo constituye el hacer cumplir las disposiciones administrativas utilizando medios preventivos y represivos a través de sus órganos competentes de enjuiciamiento y sanción, sin acudir al auxilio de otro poder y al cuál se denomina en vista de sus características *Sui Generis*, como Poder Sancionador Administrativo.

Sin embargo existen ciertos aspectos que diferencian al poder sancionador judicial penal del administrativo, como los que a continuación desarrollo :

- El *ius Puniendi* del Estado comprende la facultad sancionadora del Poder Judicial y de la administración pública, sin embargo, ésta última tiene su origen en un régimen de Policía administrativo cuya explicación expongo en los siguientes temas.

- El poder sancionador se aplica con respecto a la comisión de infracciones administrativas, por el contrario, el poder penal se origina por la realización de un supuesto, establecido como ilícito penal.

- El poder penal procede por la vía represiva correccional por la comisión del hecho punible, en tanto que el poder sancionador administrativo se vale de medidas meramente preventivas más que represivas .

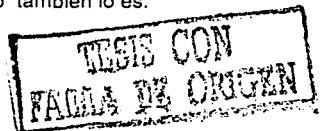
- La Legislación penal sanciona actos reprobados por la conciencia social, mientras que la legislación de policía restringe por razones convencionales actividades que son reprobables por la propia administración pública, como es el hecho de conducir un vehículo sin licencia expedida, es un hecho reprobado por la administración, más no a nivel social, como sería el caso del robo o la privación de una vida.

- El poder penal castiga conductas tipificadas sin que se enuncie en la norma una obligación como tal, es decir, comprende una obligación implícita, en cambio, el poder sancionador administrativo solo sanciona el incumplimiento a una obligación pública explícitamente comprendida en la ley.

- El poder penal se aplica al delincuente a través de un acto jurisdiccional, el poder sancionador administrativo se impone mediante un acto administrativo.

- Las sanciones penales son generalmente más severas que las administrativas en vista de la naturaleza del ilícito cometido y de su repercusión social.

- El órgano al que corresponde aplicar las sanciones a las conductas ilícitas administrativas difiere del órgano judicial sancionador de la conducta delictiva, por tal hecho, el procedimiento establecido también lo es.



- La aplicación del poder penal intenta preservar bienes jurídicos tutelados por el Estado, la aplicación del poder sancionador administrativo tiene como finalidad la conservación de su orden interno y del Orden Social.

- El poder sancionador del Ejecutivo no tiene un fin punitivo -represor como es el caso del Derecho Penal, sino un fin punitivo preventivo.

La redacción del artículo 21 Constitucional deslinda al *ius puniendi* en materia jurisdiccional como en materia administrativa por respeto al principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 Constitucional, y por consiguiente se establece la autoridad competente en cada ámbito para la imposición de penas y sanciones.

3.3. CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES ENTRE LA PENA, SANCIÓN Y MEDIDAS PREVENTIVAS.

El concepto de pena es más restringido que el de sanción, a partir de la comisión de hechos delictivos se refirió la pena como castigo al delito cometido, la sanción, luego entonces, según palabras del Jurista García Máynez "es una consecuencia Jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado".²⁶ Dicho punto de vista se infiere en un sentido amplio a que todo incumplimiento de obligaciones trae como consecuencia un castigo.

De acuerdo con lo establecido, Cuello Calón manifiesta al respecto citado por Fernando Castellanos lo que sigue "pena es el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infraestructura penal".²⁷

²⁶ García Máynez, Eduardo, "Introducción al estudio del Derecho", editorial Porrúa, quincuagésima edición, México, Distrito Federal, Abril de 1999, p.118

²⁷ Castellanos, Fernando, "Lineamientos elementales de Derecho Penal", editorial Porrúa, trigésimaquinta edición, México D.F., Junio de 1995, pag.318



La pena conlleva un contenido meramente expiatorio, es impuesta por la comisión de un delito tipificado en los Códigos penales de las Entidades Federativas o del Distrito Federal y en los capítulos especiales de los delitos cometidos en la esfera de las distintas leyes, las cuáles pueden ser de naturaleza administrativa y sancionables por la autoridad judicial; por otra parte, la sanción se aplica en aras de la comisión de una falta o infracción a la ley de carácter administrativa, como son la legislación federal de esta índole, los reglamentos municipales, los ordenamientos policiales o reglamentaciones administrativas impuestas por la misma autoridad administrativa. Tiene como fin el estímulo a la observancia de la norma, es decir; constreñir al incumplimiento a hacer lo que no se hizo .

En la legislación administrativa señalada, se pueden imponer dos tipos de sanciones: sanciones administrativas y sanciones penales, las primeras, como ya se explicó tienen su origen en la comisión de faltas administrativas, las segundas por la comisión de los llamados delitos especiales en el ámbito de una ley de carácter administrativa determinada, donde se establece un capítulo para los delitos tipificados y que no se encuentran previstos en las leyes penales comunes.

Así el concepto de sanción encuentra 2 acepciones :

- En Lato Sensu todo incumplimiento de una obligación del particular conlleva un castigo o bien;
- En Strictu Sensu toda infracción a la ley administrativa acarrea una sanción administrativa y no una pena .

De tal suerte, la sanción administrativa es definida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México como: "El castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo".²⁸

En el caso de cometerse una "infracción" en el ámbito penal se substituye esta denominación por la de "delito", por lo que es prudente en este caso aplicar la denominación de pena y no la de sanción.

La punibilidad es un elemento constitutivo en la comisión de un ilícito, por lo consiguiente, punibilidad y pena no son sinónimos, la primera es calidad de conducta que por su naturaleza típica, antijurídica y culpable amerita la imposición de la pena, en tanto que la segunda es el castigo impuesto al infractor como reacción del poder público.

El Jurista Villalobos citado por Acosta Romero señala respecto a las medidas preventivas lo siguiente: "Son actividades del Estado referentes a toda la población y en muchos de los casos tienen un fin propio, ajeno al Derecho Penal, aún cuando redunden en la disminución de los delitos, como la educación pública, el alumbrado nocturno de las calles o la organización de la justicia y de la asistencia social", estas tienen un fin como su denominación lo establece "de Prevención".²⁹ por la comisión de futuras infracciones, pero aludido al orden administrativo.

Así mismo Sergio Huacuja Betancourt señala "Su característica principal es que no suponen reproche moral, intimidación o retribución alguna

²⁸.-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, diccionario jurídico mexicano Tomo P-Z, editorial Porrúa S.A., Décima tercera Edición, México D.F., Abril de 1999. p.145.

²⁹.- Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", editorial Porrúa, S.A. décima edición, México D.F., Julio de 1997.p.18



3.3.1 BREVE EXPOSICIÓN COMPARATIVA ENTRE LAS SANCIONES Y PENAS ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Entre las sanciones aplicables a contravenciones administrativas figuran en la legislación las siguientes :

la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, la destitución, cancelación de licencias, decomiso, clausura, apercibimiento, arresto , multa.

El Código Penal Federal con fundamento en su artículo 24 establece como penas las siguientes:

Prisión, tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad, confinamiento, prohibición de ir a lugar determinado, sanción pecuniaria, decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito, amonestación, apercibimiento, privación de derechos, inhabilitación, destitución, o suspensión de empleos, vigilancia de la autoridad, decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

La doctrina ha clasificado a las sanciones de la siguiente manera:

- A).- Pena Privativa de libertad.
 - a).-Prisión
 - b).- Arresto
- B).- Pena Económica.
 - a).- Multa
 - b).- Reparación del daño
 - c).- Recargos
 - d).- Gastos de ejecución
- C).- Pena consistente en pérdida de bienes o derechos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- a).- Pérdida de los Instrumentos del Ilícito
- b).- Suspensión o privación de derechos
- c).- Inhabilitación
- d).- Destitución o suspensión de funciones o empleos
- e).- Decomiso de Objetos y mercancías
- f).- Clausura

Se observa una gran similitud entre las sanciones aplicables para cada ámbito, por tanto, es necesario dar una breve explicación de cada una de ellas para ahondar en su contenido:

Amonestación .- Pina Vara la define como "advertencia que el Juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada".³¹ Es una medida preventiva, cuya finalidad consiste en evitar la comisión de un ilícito de igual o mayores proporciones. No encuadra en el texto de la Carta Magna; sugiero su implementación en la misma, para que no se cometan abusos por parte de la autoridad.

Suspensión de Derechos .- El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México la contempla del siguiente modo: "Derogación general y temporal de las garantías individuales en casos o situaciones de emergencia o restricción particular y transitorios del ejercicio de

³¹ De Pina, Rafael, Diccionario De Derecho, editorial Porrúa S.A., Vigésima Quinta Edición, México D.F. Marzo de 1998, p.91



los derechos del ciudadano por incumplimiento de las correlativas obligaciones ciudadanas o por infracción de algún ordenamiento legal".³²

La figura de la suspensión de derechos se encuentra establecida en el artículo 38 de la Constitución Política Federal. De especial interés comprende la fracción IV de dichos precepto al aplicarse por "vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes". Este lineamiento sigue la misma dirección del artículo 21 Constitucional, toda vez que en el ámbito administrativo únicamente los Bandos de Policía y Buen Gobierno abarcan estos dos conceptos, sin embargo, el último párrafo del artículo 38 establece..... "La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación", esto constituye una potestad sancionadora amplísima para la autoridad política, respecto a la aplicación de la suspensión de acuerdo a lo contemplado en la legislación secundaria de naturaleza administrativa.

Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones.- El instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México las define como .- "Penas consistentes en la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo (destitución), en el impedimento absoluto para volver a ejercer alguno (inhabilitación) y en el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito (suspensión)."³³

La suspensión se aplica a determinados delitos cometidos en la administración de Justicia, en tanto que la destitución y la inhabilitación se aplican por infracciones de los servidores públicos a la Ley Federal de

³² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, diccionario jurídico mexicano Tomo P-Z, editorial Porrúa S.A., Décima tercera Edición, México D.F, Abril de 1999. p.142.

³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ob.Cit., p.1719



Responsabilidad de los Servidores Públicos, las mismas figuran en el artículo 113 de La Constitución Política Federal.

Decomiso .- Definida por Pina Vara como "Privación a la persona que comercia en géneros prohibidos o comete un delito de las cosas que fueren objeto del tráfico ilícito o que sirvieron para la realización de la infracción penal".³⁴ Queda establecida por lo dispuesto en el artículo 22 Constitucional al no considerarla como confiscación de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, según lo establecido en el artículo 109 del mismo cuerpo legal. Asimismo de los bienes propiedad del sentenciado por delitos cometidos por delincuencia organizada o de aquellos que no acredite su procedencia, cuando se conduzca como dueño de los mismos.

Clausura .- Consiste en aquél cierre definitivo o temporal de una negociación, o persona Jurídica con ánimo de lucro, por no cumplir con disposiciones u obligaciones marcadas en la ley. Su naturaleza ha sido ampliamente criticada, pues si bien la administración pública la aplica de manera reiterada, no se encuentra debidamente fundamentada en el Texto Constitucional. Su utilidad es indiscutible, se funda indebidamente en el mayor de los casos en aras de lo dispuesto por las leyes secundarias administrativas exclusivamente, aspecto insuficiente e inconstitucional, ya que no se encuentra establecida en la Constitución Política Federal, por tanto, recomiendo se comprenda en el texto legal del artículo 21 de la Carta Magna para conformar actuaciones de autoridad que respeten el marco de legalidad.

Cancelación .- Consiste en aquél acto de autoridad que extingue, limita o deja sin efecto un derecho. La Constitución Política no la enuncia. Sugiero su inclusión para evitar abusos por parte de la autoridad.

³⁴ De Pina, Rafael, Diccionario De Derecho, Editorial Porrúa S.A, Vigésima Quinta Edición, México D.F. Marzo de 1998, p.217



Apercibimiento .- Pina Vara la define como "Conminación que el Juez hace a una persona cuando se cree, con fundamento, que está en disposición de cometer un delito, ya sea por su actitud o por amenazas de que en caso de cometer el que se propone u otro semejante será considerado como reincidente".³⁵ De igual forma no encuadra en el texto de la Carta Magna; sugiero su implementación en la misma .

Arresto .- Consiste en una corta privación de libertad que puede ser impuesta por autoridad judicial o administrativa. Debato su naturaleza y sugiero su erradicación del texto del artículo 21 Constitucional en el capítulo 5.

Multa .- Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentra autorizada para imponerla. El artículo 21 Constitucional no fija un límite para su imposición, lo que constituye una facultad discrecional de la autoridad administrativa que a primera vista podría ir en contra de lo establecido en el artículo 22 Constitucional el cuál prohíbe la "Multa excesiva". Sin embargo por reforma de 1983, el legislador implementa una medida de protección al trabajador "no asalariado" - denominación cuestionable - y al jornalero para que la sanción pecuniaria no exceda al importe de su jornal o sueldo de una semana.

Predomina cierta confusión respecto al hecho de que el artículo 22 Constitucional prohíba la imposición de la multa "Excesiva", de tal suerte, surge la interrogante ¿Que criterio utiliza el legislador para la fijación del monto de las multas y que al mismo tiempo no sea considerada como "excesiva", para no violar el principio Constitucional aludido?. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha respondido de la siguiente forma:

³⁵ De Pina, Rafael, Diccionario De Derecho, Editorial Porrúa S.A., Vigésima Quinta Edición, México D.F. Marzo de 1998, p.91



Instancia: Pleno**Epoca: Novena Epoca**

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : II, Julio de 1995

Tesis: P./J. 9/95

Página: 5

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.

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

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González. Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero.

Queda determinado por consiguiente, que la aplicación de sanciones de similar o igual contenido concluye la inexistencia de una distinción sancionadora entre las penas aplicadas en el ámbito judicial y el administrativo, sin embargo,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

su imposición persigue una finalidad distinta. Como lo manifiesta el jurista Eusebio Gomes citado por Acosta Romero de acuerdo a lo siguiente "No es esta la de prevenir hechos contrarios a la convivencia social, sino la de asegurar el orden administrativo, el desenvolvimiento normal de la actividad administrativa".³⁶

3.4 ANÁLISIS DEL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

A la función administrativa se le encomienda la ejecución de todas aquellas leyes expedidas por el órgano legislativo correspondiente; para poder realizar dicha función, se otorga a los órganos de la administración pública la potestad de sancionar todas aquellas infracciones cometidas en su esfera competencial que impidan la ejecución de una ley; dicho de otra forma, la facultad de la administración pública de castigar todas las violaciones a una ley administrativa que no constituya delito, sino infracción, se denomina Poder Sancionador de la administración pública o Régimen de Policía de la administración pública.

Félix Sarria señala por cita de Acosta Romero, la justificación de la presencia de un poder sancionador administrativo, opinando al respecto: "La administración dispone para el cumplimiento de sus propios fines de medios coercitivos sin los cuáles sus resoluciones serían estériles o ilusorias".³⁷

Como se aprecia de la redacción del ordenamiento, por regla general se establece la imposición de penas por la comisión de un delito a la autoridad judicial haciendo referencia al Ministerio Público como un órgano investigador y

³⁶ Acosta romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", editorial Porrúa, S.A. décima edición, México D.F., Julio de 1997.p.24

³⁷ Acosta Romero, Miguel Ob.Cit., p.24

persecutor de los delitos que se cometan de conformidad por lo dispuesto por los artículos 21 y 102 de la Constitución, distinguiéndose entre delitos del orden común y delitos federales.

Más adelante se reconoce la presencia de la autoridad administrativa para sancionar todas aquéllas infracciones (no delitos), cometidos a los reglamentos gubernativos y de policía, de tal suerte que en un sentido estricto y literal del precepto legal, dicha autoridad administrativa únicamente puede sancionar las referidas infracciones; surgiendo de tal consideración la inevitable interrogante ¿las infracciones administrativas cometidas en la esfera de las demás leyes administrativas no son sancionadas por la autoridad administrativa? ¿Es la autoridad judicial competente para imponer sanciones a las infracciones administrativas que no se encuentren comprendidas en los referidos Bandos?

Tales cuestionamientos sugieren una obscura e irregular redacción en el ordenamiento constitucional, pues una interpretación estricta motiva a pensar que la actuación de la autoridad administrativa para sancionar los ilícitos distintos a los comprendidos en los bandos es inconstitucional y de igual forma la facultad que se les confiere en las leyes administrativas secundarias para intervenir en estos casos.

Del análisis del precepto legal, se observa la distinción entre los delitos y las infracciones al otorgar competencia a la autoridad judicial para la imposición de penas en el primer caso y tratándose de las segundas se establece competencia a la autoridad administrativa para aplicar sanciones con respecto a la comisión de infracciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno; el término sanción y pena es utilizado en forma repetida e indistinta, por tanto ¿Es facultad exclusiva de la autoridad administrativa la aplicación de sanciones y de la judicial la imposición de penas? para responder, es necesario hacer la distinción entre una pena y una sanción.

Según Irma G. Amuchategui Requena "Pena es toda aquélla restricción o privación de derechos que se impone al autor de un delito".³⁸...de manera genérica el término sanción se usa como sinónimo de pena, pero propiamente aquél corresponde a otras ramas del Derecho y llega a ser un castigo o carga a que se hace merecedor quién quebranta una disposición no penal.

La interpretación del precepto constitucional en sentido estricto a cuenta de la irregular redacción del ordenamiento constitucional, supondría la existencia exclusiva de infracciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno, por tal hecho, las conductas infractoras cometidas a la legislación administrativa que no constituyeran Bandos de Policía se comprenderían como delitos, dando plé por lo tanto, a que se otorgue competencia a la autoridad judicial para la imposición de penas por su comisión, cuestión ilógica derivada de la ineficacia del precepto jurídico.

La redacción del artículo 21 Constitucional no es del todo clara, esto se debe a que El Constituyente al elaborar el proyecto de ley de la Constitución de 1917 se basó textualmente en su antecedente de 1856 para la imposición de sanción de multa o reclusión como se refiere a continuación: "La política o administrativa sólo podrá imponer como corrección hasta 500 pesos de multa o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la ley".³⁹ Al copiar la transcripción con la variante en el monto de la multa y el tiempo de reclusión omite "en los casos y modos que determine la ley" decidiendo sustituirlo por "sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía", en el entendido de que en la legislación administrativa que no constituyera Bando de Policía se señalarían las infracciones y sanciones en términos del artículo 73 Constitucional fracción XXI; la facultad para la

³⁸ Amuchategui Requena, Irma, Derecho Penal, editorial Harla, México, Distrito Federal, Abril de 1999, p.90

³⁹ www.juridicas.unam.mx

aplicación de sanciones a dichas conductas infractoras se realizaría fundamentalmente por medio de dos mecanismos:

A).- A través de la coacción con la que cuenta la administración pública para hacer cumplir sus actos de manera forzosa cuando el particular no cumple voluntariamente.

B).- Por medio de la facultad que le confiere el artículo 89 Constitucional fracción primera para "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión" pues de no contar el ejecutivo con esta atribución, la autoridad carecería de un medio coactivo para cumplir con esta función de manera eficiente. Sin embargo, erróneamente se conserva la idea de que la función ejecutiva de cualquier ley comprende a su vez la potestad implícita para sancionarlas, siendo que debe fundarse debida y apropiadamente la facultad sancionadora por la comisión de infracciones a las demás leyes que no constituyen Bandos de Policía y Buen Gobierno.

El principio de legalidad, establece el Diccionario Jurídico Espasa consiste en : "La administración sólo puede actuar allí donde la ley le concede facultades. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la administración".⁴⁰ de tal suerte, ante un mecanismo como el anterior, la autoridad administrativa atenta en repetidas ocasiones contra el citado principio cuando su actuar sancionador por infracciones cometidas a las demás leyes administrativas se funde en "una idea implícita para ejecutar leyes" cuestión que debe ser corregida con una redacción objetiva y precisa del artículo 21 Constitucional.

El constituyente de 1917 al retomar las ideas establecidas en la Constitución del 1857 no mejora el contenido del artículo 21 Constitucional. Al

⁴⁰ diccionario jurídico Espasa , editorial calpe S.A. fundación Tomás Moro, Madrid, marzo de 1999, p.992

respecto sugiero una redacción a manera de fácil y claro entendimiento, de tal suerte, se eviten lagunas interpretativas que recaigan en constantes criterios clarificadores del máximo Tribunal. De tal suerte, sugiero que la lectura del precepto en comento, para evitar confusiones o malas interpretaciones quede como sigue: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, así como a las demás leyes de carácter administrativo en los casos y modos que la misma determine", con la adición del vocablo "administrativo" que señale el ámbito de competencia sancionadora de la autoridad administrativa. Esta redacción no descarta la existencia de los Bandos de Policía y Buen Gobierno al comprenderla como legislación administrativa.

Respecto a la figura del reglamento Gubernativo y de Policía y de la lectura del precepto en comento, se aprecia que el mismo no hace alusión a la ley o leyes que reglamenta, sino que se establecen sin que se haya expedido previamente una ley por el Congreso que los sustenten, reconociendo de tal hecho la posibilidad de relación directa con la Constitución sin que haya una ley previa que lo regule, a tales reglamentos la doctrina los ha denominado "autónomos" en vista de su naturaleza sui-generis, denominación que cuestiono en los siguientes puntos en el caso de los bandos mexicanos.

3.5 DISTINCIÓN ENTRE EL RÉGIMEN DE POLICÍA ADMINISTRATIVA Y LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El Jurista Andrés Serra Rojas de manera textual manifiesta al respecto lo siguiente "El poder sancionador del Estado se deriva de la propia naturaleza de la ley. La sanción aparece como un elemento esencial para la facultad de la

norma, sin ella sería una vana ilusión, es una medida punitiva en caso de no ejecución de una ley".⁴¹

De la misma forma Garrido Falla define al régimen de policía de la administración pública como: "aquél conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública".⁴² por lo que se debe entender a tal potestad sancionadora como parte integral de la función administrativa, es decir, no sólo le corresponde la ejecución de una ley sino sancionar las causas que impidan ejecutarla.

De acuerdo a lo establecido es lógico que se produzca una confusión entre régimen de policía administrativa y la potestad sancionadora de la administración pública, ambos conceptos cuentan con aspectos similares, sin embargo es necesaria su distinción.

Por una parte, debemos partir de la idea de que la legislación administrativa se funda en el orden e interés público, por tal hecho se funda la necesidad de establecer un conjunto de medidas coactivas arbitradas por el Derecho, de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública (definición de policía administrativa). Para lograr éste propósito, la policía administrativa debe consagrar la facultad sancionadora de la administración pública para castigar aquéllas conductas que violen una ley de carácter administrativo y que impiden su funcionamiento y el orden público en que se encuentra cimentada.

En otras palabras, la policía administrativa constituye el conjunto de atribuciones correspondientes al Estado que comprenden restricciones a los derechos de los particulares con el fin de lograr el Orden y Bienestar Común; las

⁴¹ Serra Rojas , Andrés. Derecho Administrativo Tomo II, editorial Porrúa S.A, Décima Quinta Edición, México, D.F. Marzo de 1992, p.534

⁴² Acosta Romero, Miguel Ob.Cit., p.533

restricciones se aplican a través de acciones positivas o negativas traducidas en Obligaciones públicas para el gobernado, y cuyo incumplimiento origina la aplicación de una sanción de índole administrativa, tema desarrollado posteriormente en el capítulo cuatro.

La obligación de adquirir licencia para determinados actos, el sometimiento de libros contables para revisión, dar publicidad a un determinado acto, la vacunación obligatoria, la prohibición sanitaria para la venta de alimentos que no cumplan ciertas características, son muchos de los ejemplos consistentes en restricciones a las garantías de los gobernados, que los obligan a cumplir con la obligación impuesta por el estado a través de el régimen de policía, su incumplimiento trae como consecuencia la facultad sancionadora administrativa al particular por infracción a la ley.

3.5.1 ASPECTOS IMPLÍCITOS EN EL RÉGIMEN DE POLICÍA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Las sanciones que la administración pública puede imponer por la comisión de una infracción administrativa, puede ser de diversa índole y naturaleza, las que consisten en tres clases fundamentales:

A).- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.- Figuran como tales la multa, el arresto hasta por 36 horas, la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, la destitución, cancelación, clausura, apercibimiento. Las mismas se prevén ante el incumplimiento de las disposiciones de una ley o de un reglamento de Policía y Buen Gobierno, implica una conducta de desobediencia o de omisión por parte del gobernado que repercute en el orden social, a contrario sensu de las sanciones disciplinarias, que tutelan el orden interno de la administración. Generalmente se contempla un procedimiento en la misma ley o reglamento

para su imposición, se puede dar el caso de que el mismo no se establezca en la ley respectiva, por lo que se aplica supletoriamente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, cuestión criticable, que más adelante desarrollo en el capítulo 5.

B).- MEDIDAS DE APREMIO.- Consisten en todos aquellos medios coactivos con lo que la autoridad cuenta para obligar al gobernado a cumplir con sus disposiciones, de tal suerte que implica un mandamiento previo de la autoridad y el no acatamiento por parte del particular, orillándolo a realizarlo a consecuencia de la imposición de tales medidas. Pueden consistir por lo general, en arresto, auxilio de la fuerza pública, el apercibimiento, e incluso la multa.

C) .- SANCIONES DISCIPLINARIAS .- Son aquéllas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que los une con la administración; lo que distingue a estas sanciones de las anteriores es la aplicación al sujeto activo, pues estas recaen a diferencia de los particulares en los propios funcionarios públicos. Su objeto es sancionar todas aquéllas infracciones que los mismos cometan respecto a normas que regulan su organización y orden internos; en otras palabras, se tutela el orden interno de la administración, así como al desempeño de sus funciones o por la deficiencia del servicio público que se encuentran prestando o que prestaron.

De acuerdo a la idea anterior la responsabilidad de los funcionarios públicos se traduce en aquélla obligación de pagar las consecuencias respecto de un acto u omisión cometidos en aras de la función pública, la cuál se determinará conforme la legislación lo señale; la misma Constitución Federal dedica un título completo al respecto, en los artículos 108 al 114.

De acuerdo a este rubro, los funcionarios públicos deben realizar sus actos con eficiencia, lealtad, honradez, imparcialidad, y legalidad; aquellos que no cumplan con tales estándares se harán acreedores a las sanciones administrativas correspondientes; la misma Carta Magna faculta al gobernado para denunciar tales infracciones bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en su artículo 49 determina el establecimiento de unidades específicas en las entidades de la administración pública y en sus dependencias, para que el pueblo tenga acceso a formular denuncias o quejas en contra de aquellos funcionarios negligentes.

Conforme a estos principios, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982 la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, correspondiendo a los siguientes órganos vigilar la observancia y cumplimiento de la misma: la Cámara de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias del Ejecutivo Federal, el órgano Ejecutivo Local del Distrito Federal, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los Tribunales Laborales.

Así mismo les corresponde observar el cumplimiento de los lineamientos establecidos para sancionar las conductas infractoras y el respeto al principio de legalidad en el seguimiento de los procedimientos por actos u omisiones que se traduzcan en infracciones y faltas administrativas. Lo mismo se refiere para las leyes de responsabilidad que expida cada legislatura estatal para sancionar a los

servidores públicos en su propia esfera competencial, tal como se desprende del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las sanciones a los funcionarios infractores se encuentran fundamentadas a nivel Constitucional quedando referidas las que siguen: Suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos por el responsable de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones que se impondrán a los servidores públicos de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos son : Apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público.

Es importante subrayar que La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos va más allá del alcance constitucional al prever en su contenido el apercibimiento y la amonestación, aunque tales sanciones consisten únicamente en una prevención de la autoridad al servidor público, las referidas no encuadran en el texto de la Carta Magna, por lo cuál queda en tela de juicio su constitucionalidad.

Se configura la prescripción respecto a la responsabilidad administrativa, la cuál no podrá ser inferior a tres años en el caso de actos u omisiones de carácter grave.

3.6 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO O REGLAMENTO GUBERNATIVO Y DE POLICÍA.

3.6.1 DEFINICIÓN Y UBICACIÓN.

La palabra "Bando" proviene de la voz alemana Bann que significa "territorio o la facultad de establecerse en el mismo", así mismo del verbo Bandir derivado del vocablo Bandwjan que significaba "la publicación de bando contra algún reo ausente con sentencia de muerte".⁴³

Para el Jurista Joaquín Escriche bando significa: "El anuncio Público de una cosa, de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada, o por voz de pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo y también se llama así al edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente".⁴⁴

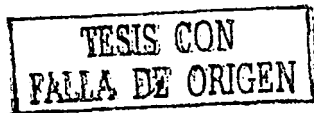
El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México lo define como: "El ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad, y la tranquilidad públicos".⁴⁵ La misma dependencia cita la definición de J. Lozano sobre el término "de Policía" que le continúa al Bando, puntualizándolo como sigue ... "Policía de la palabra griega Polis, que significa ciudad, se deriva de Política, que significa el arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad o república".

El Bando de Policía y Buen Gobierno Veracruzano, en la parte introductoria de su contenido legislativo, señala una definición de sí mismo: "Es un instrumento jurídico de larga tradición Municipal; en él se establecen y regulan la organización

⁴³ Acosta Romero, Miguel Ob.Cit., p.877

⁴⁴ Acosta Romero, Miguel Ob.Cit., p.687

⁴⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ob.Cit., p.2752



política, las obligaciones y derechos de los ciudadanos y vecinos, y la competencia de la autoridad Municipal en el mantenimiento de la armonía y Seguridad Pública".⁴⁶

Estos reglamentos a los que hace alusión el multicitado artículo 21 Constitucional son de carácter Municipal, pues careciendo el Municipio de un órgano legislativo propio es que se hace posible la regulación del Orden a través de estos cuerpos; emanan de la facultad reglamentaria de los municipios establecida en cada ley local; en el caso del Estado de Veracruz, su fundamentación legal se encuentra en el artículo 114 fracción XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz que a la letra considera "Los municipios poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca la legislatura, los bandos de Policía, buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez".⁴⁷ Así como en la ley orgánica que rige al municipio Libre de Veracruz - Llave.

3.6.2 FUNDAMENTACION

Su fundamento Constitucional se encuentra conforme lo dispuesto por el artículo 115 fracción segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cuál otorga al Municipio personalidad jurídica para manejar su propio patrimonio, así como facultades al ayuntamiento de cada Municipio para expedir los Bandos, las circulares, las disposiciones administrativas de observancia general de acuerdo con los lineamientos que al respecto emitan las legislaturas de los estados; queda de manifiesto la competencia municipal a través de sus ayuntamientos para expedirlos, que en sesión de cabildo les corresponde aprobar.

⁴⁶ Bando de Policía y Buen Gobierno, centro estatal de desarrollo municipal, segunda edición, Xalapa, Ver. Marzo del 2000, p.3

⁴⁷ www.juridicas.unam.mx

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto a la observancia de los lineamientos que expidan la legislatura de cada estado a la que se debe someter el ayuntamiento a través del cabildo para la emisión de dichos Bandos, aquellos quedan comprendidos en la primera y segunda fracción de la ley No. 71 expedida por la Legislatura Local Veracruzana.

3.6.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO, DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.

Concretadas las bases legales en que estos ordenamientos descansan, es necesario establecer su naturaleza Jurídica que conlleve a descubrir los motivos que tuvo el Constituyente de 1917 para fijar una potestad sancionadora a las infracciones cometidas exclusivamente a ésta figura.

Todo reglamento tiene como origen una ley emanada de un órgano legislativo federal o estatal y en él se comprenden las bases y lineamientos para su ejecución. El reglamento es un acto jurídico que regula detalladamente la aplicación de un precepto legislativo para crear, modificar o extinguir situaciones abstractas e impersonales de la misma ley.

En base a esto, el Ejecutivo Federal tiene la facultad para expedir reglamentos en términos del artículo 89 Fracción Primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cuál a la letra establece: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".⁴⁸ Por lo que se le autoriza emitirlos en aras de la observancia y ejecución de las leyes. A este tipo de

⁴⁸ www.juridicas.unam.mx



reglamentos que emanan de una ley previa existente con el fin de pormenorizar sus disposiciones para su ejecución se denominan reglamentos heterónomos o ejecutivos en razón de su procedencia.

Ignacio Martínez Morales puntualiza al respecto: "No solo el presidente de la República emite reglamentos, sino que también pueden hacerlo en su ámbito de competencia, los gobernadores de las entidades federativas, los organismos descentralizados cuando su ley orgánica así lo prevea y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".⁴⁹ Todos los reglamentos que de ellos emanen, se encuentran precedidos por una ley del Congreso de conformidad con la facultad atribuida en el artículo 73 de la Carta Magna, lo que determina su carácter de heteronomía.

Empero, la redacción del precepto constitucional en comento infiere una excepción a este hecho, en el supuesto de que existen otro tipo de reglamentos emitidos por autoridad administrativa competente para desarrollar directamente el contenido de un artículo constitucional o principio sin que previamente medie una ley del Congreso de la Unión. La doctrina los distingue como Reglamentos "autónomos" pues en palabras de Ignacio Burgoa Orihuela : "son normación por se simplemente autorizada por la ley, normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución".⁵⁰

El artículo 124 Constitucional reserva a las legislaturas de las entidades federativas la creación de leyes en las materias que no están comprendidas para el Congreso Federal, reservándose para el Municipio la facultad emisora de

⁴⁹ Martínez Morales, Rafael Ignacio, Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Harla, México D.F., Septiembre de 1991, p.285.

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Quinta Edición, México, D.F. Julio de 1993.p.651

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bandos de Policía y Buen Gobierno, siempre y cuando en palabras de Ignacio Burgoa Orihuela "no esté incluida en la esfera de competencia legislativa de la legislatura de que se trate ni, obviamente, en el ámbito que corresponda a cualquier autoridad federal según la Ley Suprema de la República".⁵¹ Hecho que sitúa al Bando de Policía y Buen Gobierno como un reglamento expedido por la autoridad municipal para legislar en materias no reservadas al Congreso de la Unión ni a las legislaturas de los estados.

Corresponde su emisión en el plano municipal al ayuntamiento en aras de lo establecido en el artículo 115 fracción II de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 114 fracción XIII De la Constitución de Veracruz y la Ley Orgánica del Municipio Libre de dicha entidad.

En México no se aplican las características del Reglamento de Policía y buen Gobierno a los reglamentos Autónomos, ni siquiera aún es factible hablar de su existencia en la legislación mexicana por 2 razones:

1.- El artículo 115 de la Carta Magna en su fracción II, que establece la facultad de los ayuntamientos para expedir los bandos : "de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados", refiere que estas bases se traducen en una ley expedida por el Congreso Federal o Local; Por consiguiente, la dependencia del reglamento de Policía y buen Gobierno mexicano con ésta última, da la pauta para no contemplarlo como un Reglamento Autónomo, pues se encuentra supeditado a bases normativas traducidas en ley previa, situación totalmente contraria a la naturaleza de un reglamento per se.

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio Ob.Cit., p.652



2.- El principio jurídico de "reserva de la ley" establece que la limitación a los derechos de los gobernados debe ser materia de ley en un sentido formal y material; por tanto, el régimen de policía administrativa como un medio de vigilancia y restricción de garantías que comprende al poder sancionador político, debe aplicarse para que se respeten leyes de naturaleza administrativas y no exclusivamente, - como se observa de la redacción constitucional - en un reglamento gubernativo expedido por autoridad municipal; de aceptarse este último hecho, el régimen de Policía y el poder sancionador administrativo se verían limitados a dichos reglamentos, siendo inconstitucionales las sanciones impuestas por infracción a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión que enuncien sanciones administrativas.

3.6.4 .- CLASIFICACIÓN DE LOS BANDOS

Existe una clasificación de Bandos Municipales referida por la doctrina, señalándose 2 clases :

Bandos Ordinarios .- Se entiende como tales aquellos lineamientos normativos expedidos por el ayuntamiento a los que se someterá su gestión, así como las sanciones que se impondrán a todo aquél que infrinja disposiciones reglamentarias cuyos elementos son los que caracterizan al Bando de Policía y Buen Gobierno, ubicándolo dentro de esta clasificación.

Bandos Extraordinarios o Solemnes.- Son aquellos que expide el ayuntamiento con el fin de dar a conocer un hecho o suceso de notable importancia y trascendencia, tal es el caso del reglamento expedido para hacer del conocimiento público la elección de un gobernador Estatal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ignacio Burgoa hace la distinción entre reglamentos de "Policía" y los reglamentos "Gubernativos", para él, los primeros: "tienen como finalidad eminente el aseguramiento de la paz, tranquilidad u orden públicos principalmente dentro de las poblaciones". Los segundos: "organizan y encauzan las actividades de los particulares que estén vinculadas directamente con los intereses sociales".⁵²

Asimismo Miguel Acosta Romero enumera diversos tipos de Bandos expedidos por el Municipio.⁵³ :

DE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN .- Se refieren a toda la reglamentación interna del ayuntamiento, así como a las sanciones "disciplinarias" a las que se pueden hacer acreedores los funcionarios que laboran en él.

REFERENTES A SERVICIOS PÚBLICOS .- Tal es el caso de aquellos que regulan un determinado servicio público en el ayuntamiento, como por ejemplo el agua potable, el alumbrado, los mercados, la limpia pública, etc.

DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, DESARROLLO URBANO .- tal facultad se encuentra prevista en el artículo 115 fracción V de la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

3.6.5.- EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.

Una vez definida la trascendencia de los Bandos, es dable mencionar el caso especial del Distrito Federal; el artículo 73 Constitucional fracción VI hasta antes de la reforma de fecha 25 de Octubre de 1993, consignaba que el

⁵² Burgoa Orihuela, Ignacio Ob.Cit., p.655

⁵³ Acosta Romero, Miguel Ob.Cit., p.880



gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quién lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva, creándose de tal forma por el inciso A de la base tercera de la Fracción VI del artículo en comento, un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal consistente en una asamblea de representantes regida por la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de fecha 2 de Febrero de 1988.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de Policía y Buen Gobierno, nace, por decreto promulgatorio publicado el 10 de agosto de 1987. Con dichas facultades la I y II Asambleas funcionan hasta 1994.

Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, por decreto publicado en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la posición de I Legislatura.

De la misma manera se establecía en el mismo precepto constitucional como facultad de dicha asamblea : "Dictar Bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el congreso de la Unión para el Distrito Federal tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes de la citada entidad".⁵⁴

⁵⁴ Acosta Romero, Miguel Ob.Cit., p.881



Por reforma de fecha 25 de Octubre de 1993 se traslada el contenido al artículo 122 Constitucional correspondiendo al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias reservadas a la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal que substituyó a la anterior asamblea de Representantes, esto último en virtud de un nuevo decreto, publicado el 22 de agosto de 1996, y que modifica el artículo 122 de la Constitución.

El mismo ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes. Respecto a la legislación que marca las infracciones administrativas, regla la Ley de Justicia Cívica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Enero de 1984 sobre justicia en materia de faltas de policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal, la cuál fue abrogada para que entrara en vigor El reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de Julio de 1993; sin embargo, este último se abroga por publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal con fecha 01 de junio de 1999, la cuál rige actualmente para la multicitada circunscripción.

Entre algunas infracciones en su contenido figuran las siguientes:

Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona a personas determinadas; producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas, orinar o defecar en lugares no autorizados; arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos u objetos no peligrosos para la salud de las personas, realizar actos inmorales en la vía pública, consumir bebidas embriagantes,. De tal suerte, esta ley figura como un equivalente al Bando de Policía y Buen Gobierno únicamente en el caso del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 4

DISTINCIÓN Y CONTRASTE ENTRE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DELITO.

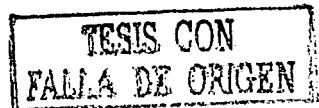
4.1 CARÁCTER DE LA OBLIGACIÓN PÚBLICA PARA EL GOBERNADO.

Es necesario conocer todo aquello que origina la imposición de una sanción administrativa en el entendido de que "toda infracción a una obligación de cualquier índole trae como consecuencia una sanción".⁵⁵ La violación a la obligación establecida en la norma repercute en un castigo al infractor.

Así, para el jurista José Luis de la peza, la obligación en un sentido simple y llano se define como : "aquél vínculo de derecho entre dos personas, en virtud del cuál una de ellas, a la que llamamos deudor, se ve en la necesidad de realizar una prestación estimable en dinero, en favor de la otra, denominada acreedor".⁵⁶

⁵⁵ García Maynes, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., Quincuagésima Edición, México D.F. Abril de 1999, p.93

⁵⁶ La Peza, José Luis De, De las Obligaciones, Editorial Mc Graw Hill, México D.F, Abril 1997, p.1



De lo anterior se desprende la titularidad del sujeto denominado acreedor para exigir el cumplimiento de la obligación en virtud del vínculo jurídico que los une, esto es, se da el nacimiento de un derecho subjetivo o un derecho personal a favor del acreedor.

Por derecho subjetivo se debe entender la facultad conferida a una persona por una norma de derecho para exigir una conducta de dar, hacer, no hacer, o tolerar. La característica primordial de la obligación es su contenido meramente patrimonial y no real, es decir, el objeto mismo es estimable en dinero.

De igual manera cabe señalar como elementos de la obligación, a los sujetos y el objeto. El primero comprende tanto a un sujeto activo llamado acreedor así como a un sujeto pasivo llamado deudor, el primero es el poseedor de un derecho personal en contra del deudor, en tanto que el segundo es aquél que tiene a su cargo el cumplimiento de un deber a favor del acreedor.

El segundo elemento consiste en una prestación del sujeto pasivo consistente en una obligación de dar, hacer, no hacer; los requisitos que debe contener son la posibilidad de realizarlas, la licitud con que debe estar investida, que se encuentre determinada y posea el carácter de determinable.

En razón de los elementos que la conforman se configuran distintos tipos de obligaciones según la doctrina, constituyéndose como civiles y naturales. Sin embargo, se contempla otro tipo, que constituye un deber impuesto por el Estado al particular, que encuadra en los caracteres de la obligación para que aquél pueda realizar sus fines exigiendo del gobernado una conducta determinada, con matices Sui Generis que lo particularizan de las anteriores. A este tipo de obligaciones se le denomina como pública.

Se concibe su creación, a partir de que el Estado a través de la función legislativa con la que cuenta, requiere de todo individuo o persona colectiva un comportamiento específico que conlleve al orden interno de la administración pública, así como al orden social como ontología fundamental.

El Jurista Roberto Baez Martínez manifiesta que la Obligación Pública ha de entenderse luego entonces como "aquél deber impuesto por los particulares, por la ley o por un acto especial de la autoridad, de ejecutar determinadas prestaciones positivas o negativas".⁵⁷

Ignacio Burgoa Orihuela la define como "un conjunto de prestaciones positivas o negativas impuestas al gobernado en favor del Estado".⁵⁸ Mientras que se atribuyen facultades a favor del Estado para la realización de sus fines, de igual manera se impone un deber al particular de carácter unilateral, que se distingue de una obligación de carácter civil por el carácter del régimen jurídico al cuál se encuentra sometida y de la relación estatal que repercute en la aplicación de normas de Derecho Público, distintas a las que rigen una relación entre particulares.

4.1.1. LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y EL PARTICULAR, NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN PÚBLICA.

Así las cosas, ha quedado de manifiesto el vínculo jurídico entre un sujeto pasivo y uno activo en el ámbito privado para exigir una determinada prestación asimilable al ámbito público.

⁵⁷ Baez Martínez, Roberto, Manual de derecho administrativo, editorial Trillas, decimoquinta edición, México, Distrito Federal, Julio de 1990, p.1999

⁵⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Quinta Edición, México, D.F. Julio de 1993, p.651

La obligación pública nace igualmente de un vínculo jurídico o relación denominada por la doctrina "de supra a subordinación", la misma se caracteriza de acuerdo a lo siguiente:

- Surge entre dos entidades jurídicas colocadas en planos o posiciones distintas, por un lado, la persona moral estatal sujeto pasivo de la relación, que crea derechos y obligaciones recíprocas en el ejercicio de la función administrativa a través de la emisión de actos de autoridad con respecto al gobernado, persona física o moral, sujeto activo en la relación.

- Tales actos de autoridad se caracterizan principalmente por tres aspectos: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

- La unilateralidad consiste en la creación del acto de autoridad sin consentimiento o voluntad del gobernado al que va dirigido.

- La imperatividad que se traduce en el cumplimiento del acto de autoridad por el gobernado de manera obligatoria, con la posibilidad que se le da para impugnarlo jurídicamente.

- La coercitividad manifestada en la posibilidad del propio Estado para hacer cumplir los actos de autoridad que de ella emana incluso a través de la fuerza pública cuando hay oposición del gobernado para cumplimentarlos, y por medio del cuál se vale la administración pública para hacer cumplir las disposiciones de las demás leyes administrativas y no sólo de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno como se entendería literalmente de la lectura del artículo 21 Constitucional.

- La relación implica derechos a favor del Estado oponibles a los gobernados traducido en obligaciones que deben cumplimentar. Asimismo se

crean derechos para el gobernado cuya obligación corre a cargo del Estado cumplir.

- A Tales derechos derivados de la misma relación se le conocen como Derechos Subjetivos Públicos en virtud de que tanto el Estado como el gobernado tienen la facultad para exigirse recíprocamente el cumplimiento de sus obligaciones que consisten en una conducta de dar, hacer, no hacer, tolerar.

- Miguel Angel García Domínguez establece "La conducta ilícita es, esencialmente, no cumplir con lo dispuesto en la norma jurídica, ya sea dejando de hacer lo que se ordena o haciendo lo que se prohíbe".⁵⁹ de tal suerte que toda violación a la obligación establecida en la norma administrativa consistente en dar, hacer, no hacer por parte del gobernado, ello constituye una infracción acreedora a una sanción administrativa .

Los actos de autoridad expedidos por el Estado a través del orden jurídico se traducen en fuentes de las obligaciones públicas tanto para el mismo Estado, como para el gobernado. Las fuentes son la Constitución, las leyes de carácter administrativo, los actos y contratos administrativos; el incumplimiento a las obligaciones administrativas creadas por dichas fuentes trae como consecuencia la aplicación de una sanción de índole administrativa, dando una idea palpable del alcance sancionador de la administración pública.

De las mismas normas jurídicas administrativas no sólo se contempla la obligación pecuniaria tributaria la cuál figura como la principal en el ámbito fiscal-administrativo, sino que se crean de igual forma obligaciones que carecen de contenido patrimonial, no cuantificables, traducidas en una conducta exigida al gobernado de hacer, no hacer, tolerar.

⁵⁹ García Domínguez, Miguel Angel, Teoría de la infracción fiscal, Cárdenas Editor, octava edición, México Distrito Federal, Diciembre 1992, p.34

Conforme a lo anterior, la relación que guarda la obligación pública con el poder sancionador administrativo se fundamenta en el incumplimiento en que incurren algunos gobernados de las obligaciones sustanciales y formales impuestas en la norma, el Estado prevé dicha conducta como conducta tipificada acreedora a una determinada sanción.

4.1.2 FUENTES DE OBLIGACIONES PUBLICAS

Ignacio Martínez Morales señala como fuentes creadoras de obligaciones administrativas las siguientes:⁶⁰

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Leyes Federales

Tratados y Convenios Internacionales

Leyes Locales

Reglamentos

Planes y programas

Normas Oficiales

Circulares

Decretos

Acuerdos

Convenios y Contratos administrativos

Respecto a la legislación como fuente principal, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico toda vez que existen en forma directa e inmediata, es decir, su existencia opera *Ipso iure* estableciéndose obligaciones para el gobernado equivalentes a derechos subjetivos públicos a favor del Estado para hacerlos valer, recíprocamente se crean ciertas obligaciones para el Estado, traducidas en derechos subjetivos públicos a favor

⁶⁰ Martínez Morales, Rafael Ignacio, Derecho Administrativo Segundo Curso , editorial Harla, quinta edición, México Distrito Federal. Enero de 1991, p.16

del gobernado para su cumplimentación. Esto en virtud del carácter Bilateral de la norma jurídica como lo expone García Maynez en su obra "Introducción al estudio del derecho".⁶¹

En el caso de los actos administrativos como lo son circulares, decretos, acuerdos, planes y programas, manifiesta Lucero Delgadillo al respecto "la existencia de los derechos y obligaciones depende de la actuación de la autoridad, que de manera unilateral determina una situación jurídica concreta e individualizada".⁶² Como se puede apreciar del carácter unilateral que distingue a estos actos, es preciso establecer que no hay un conjunto de derechos y obligaciones recíprocas para la administración pública y para el particular a diferencia de la legislación, sino que únicamente se impondrán al particular en su calidad de gobernado para crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

Respecto a los actos y convenios administrativos, como fuente de obligaciones públicas, las mismas se originan del acuerdo de voluntades entre el Estado investido en su calidad de ente soberano y el gobernado, lo anterior de acuerdo a la teoría de la doble personalidad del Estado. En el supuesto de que el mismo lo celebrara con carácter de particular, de acuerdo a lo establecido en esta teoría, el cumplimiento e interpretación de las obligaciones convenidas será competencia de un Tribunal Federal del Poder Judicial y no el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

⁶¹ García Maynez, Eduardo, Ob.Cit., p.

⁶² Delgadillo Lucero, Elementos de Derecho Administrativo, Limusa Noriega Editores, tercera reimpresión, México Distrito Federal, Febrero de 1995, p.130

4.1.3. SUJETOS DE LA OBLIGACIÓN PÚBLICA, INFRACTORES DE LA NORMA ADMINISTRATIVA

El poder sancionador de la administración Pública recae en todo aquél infractor de la norma administrativa que constituya un incumplimiento del deber público, por consiguiente, constituye un medio represivo de la conducta violatoria.

Se debe partir de la idea, que el elemento conducta, entendida como sinónima de un comportamiento humano voluntario es un elemento indispensable en la comisión de una infracción, de tal suerte, sería factible pensar que el único sujeto activo capaz de realizar ese comportamiento lo sea una persona física en lo individual, cuestión desatinada, en vista de que la persona moral es reconocida por el derecho como una conformidad de personas físicas con derechos y deberes distintos a la unidad que forman, y que manifiestan una voluntad única a través de los órganos por los cuáles obra y funciona.

Aspecto que apoya el jurista Ignacio Burgoa Orihuela al puntualizar lo siguiente: "Por tanto, los sujetos como centro de imputación de las normas jurídicas, bajo la vigencia de la Constitución del 17 y hasta la actualidad, son los siguientes : Los individuos o las personas físicas, las personas morales del derecho privado, las personas morales del derecho social, tales como los sindicatos obreros y patronales o las comunidades agrarias, las empresas de participación Estatal y los organismos descentralizados".⁶³

El orden jurídico vigente reconoce su presencia y otorga personalidad jurídica a la persona colectiva como centro de imputación de derechos y obligaciones, como tal, es lógica la posibilidad para incurrir en el incumplimiento

⁶³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa ,S.A., Vigésima Quinta Edición , México , D.F. Julio de 1993.p.645

de la obligación pública a la cuál se encuentre sujeto, por tal motivo se justifica la aplicación de una sanción administrativa.

Sin embargo, es menester aclarar que el órgano Social que exterioriza la voluntad de la persona colectiva, es precisamente eso, un medio volitivo y dadas las circunstancias si uno de los miembros o socios actuando a nombre de la sociedad llegara a cometer una infracción administrativa la sanción recaerá sobre la persona moral y no individualmente en la persona física que realizó el ilícito. De lo anterior se deriva la incorrecta aplicación en la práctica de sanciones distintas aplicadas tanto al titular de la administración del órgano como a los socios integrantes; esto se debe corregir a través del régimen de responsabilidad subsidiaria, imponiendo únicamente una sanción a la persona individual infractora y a los socios en lo subsidiario, con responsabilidad directa de la persona moral.

Por otra parte, persiste la problemática en cuánto el tipo de sanción que debe aplicársele, pues si bien es cierto, no es dable la pena privativa de libertad para el titular del órgano de administración ni para el socio infractor toda vez que la naturaleza colectiva del ente y la inoperancia de la responsabilidad subsidiaria en el arresto lo impide.

La legislación administrativa y la misma doctrina refieren para las personas morales la imposición exclusiva de sanciones económicas, el jurista Miguel Angel García Domínguez en este aspecto afirma lo siguiente: "El adagio Societas Delinquere non potest solo puede significar que los actos ilícitos imputables a las personas colectivas los realiza ésta por medio de sus órganos que son seres humanos de carne y hueso; significa, por otra parte, que los entes

colectivos no son pasibles de penas privativas de libertad, aunque si lo son de penas económicas"⁶⁴

El Estado se constituye como sujeto pasivo de la relación en comento en vista del agravio causado a su organización en sus diversos ámbitos, ya sea Federal, Estatal, o Municipal, lo que refiere la posibilidad de que se cometan infracciones administrativas en los distintos niveles de Gobierno. El ámbito queda determinado de acuerdo al tipo de norma en que se tipifique el carácter de la conducta infractora.

4.1.4 CLASIFICACIÓN DE LA OBLIGACIONES PUBLICAS

Por su origen, pueden clasificarse en aquéllas impuestas por la ley y las derivadas de un acto jurídico especial o acto administrativo, las primera se caracterizan por la bilateralidad y su manifestación en la ley *Ipso Iure* sin la necesidad de un acto intermedio para su ejecución; las segundas por el carácter unilateral de los actos de autoridad, como el acto administrativo que requiere la presencia de un acto intermedio respaldado y fundado en todo momento por una ley cuando esta misma faculte a la autoridad para realizarlo.

En razón del contenido de las obligaciones, estas se pueden clasificar en personales o formales y reales o sustantivas, las primeras exigen del gobernado una conducta de hacer, no hacer, tolerar, sin contenido meramente patrimonial en tanto que las segundas requieren una prestación patrimonial traducida en una conducta de dar, como el caso de la obligación contributiva señalada en el artículo 31 Constitucional fracción IV.

⁶⁴ García Domínguez, Miguel Angel, *Teoría de la infracción fiscal*, Cárdenas Editor, octava edición, México Distrito Federal, Diciembre 1992, p.34

Igualmente las obligaciones públicas se clasifican en: Obligaciones de Policía en general, Obligaciones cívicas o de Orden Administrativo y Obligaciones Políticas.

Las primeras se derivan del Régimen de Policía del Estado cuyo fin es la vigilancia y restricción de las garantías individuales para lograr el orden y bienestar público. Dichas restricciones se comprenden en varios aspectos, como lo son la salubridad pública, la tranquilidad, y la autoridad. La obligación que se impone en este sentido al gobernado consiste en un deber que afecta sus garantías individuales para lograr el orden público y el funcionamiento interno de la administración, como ejemplo se encuentra la obligación impuesta al gobernado de cumplir ciertos requisitos para la venta de un producto, en un sentido estricto constituiría una afectación a su garantía de tránsito, sin embargo toda vez que se encuentra fundada en un régimen de policía la obligación no es violatoria de garantías, puesto que busca el orden y bienestar común como fines del Estado.

Las obligaciones políticas, manifiesta Roberto Baez Martínez "se refieren a individuos vinculados especialmente con el Estado, quienes son miembros de él sin perder su calidad de gobernados".⁶⁵ Como ejemplos de las mismas tenemos la inscripción en el padrón electoral, el desempeño en cargos de elección popular, etc.

Las Obligaciones Cívicas y de Orden Administrativo se refieren a todas aquéllas no comprendidas en los rubros anteriores, mismas que obligan al gobernado a realizar una conducta patriótica, como la obligación de realizar el servicio social, el servicio militar, la obligación de los padres de inscribir a sus hijos en escuelas públicas o privadas para recibir educación. En el orden administrativo se comprende la obligación de contribuir al gasto público, así

⁶⁵ Baez Martínez, Roberto, Ob.Cit., p.156

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

como las obligaciones de los servidores que se encuentren realizando la función pública.

4.2 CONCEPTO Y ENUNCIACIÓN DE LOS PRINCIPALES CARACTERES QUE CONFORMAN A LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA SEGÚN DIVERSOS JURISTAS.

4.2.1 ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA SEGÚN LA DOCTRINA.

La Doctrina denomina de distinta manera a los ilícitos administrativos sancionados por la administración pública, se les nombra comunmente: contravención, falta, transgresión, infracción, torto, reato.

En nuestro país, el legislador ha optado por la denominación "faltas" como se observa de la lectura del artículo 73 fracción XXI de nuestra Carta Magna que otorga facultad al Congreso de la Unión para establecer las faltas y delitos contra la Federación, así como el de "infracciones" establecido en el texto del artículo 21 constitucional, el legislador utiliza tales vocablos indistintamente.

El concepto de infracción administrativa ha sido definido desde diversos puntos de vista por la Doctrina de acuerdo a lo siguiente :

Bielsa manifiesta que se trata de : "la falta de un deber genérico impuesto a todo miembro de la sociedad, deber consistente en limitar su actividad como a la administración pública interesa".⁶⁶ Esta definición establece a la infracción como un "deber genérico" sin embargo, no es entendible la infracción

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, Ob.Cit., p.966



administrativa de tal forma, pues es posible confundir la noción de infracción administrativa como una falta a un deber de cualquier índole.

Serra Rojas por su parte la define como: "Es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores".⁶⁷ Este autor las define atendiendo a la legislación que las contiene, sin embargo resalta una diferencia entre delito e infracción con respecto a la sanción aplicable. No es dable tal distinción ya que existen infracciones que sancionan severamente al infractor; el artículo 21 Constitucional faculta a la autoridad administrativa para que a su discreción imponga multas cuyos montos rebasan ampliamente el diario devenir de una persona.

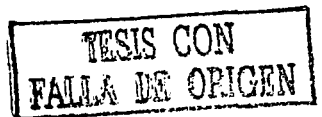
Heinz Maltes establece que "La infracción administrativa no va más allá de la relación del ciudadano con las autoridades administrativas sin dirigirse contra valores esenciales comunitarios o individuales".⁶⁸ Como ya se estableció anteriormente no puede hablarse de "ciudadano" persona física en sentido estricto, toda vez que la persona moral también se encuentra obligada con respecto a la administración pública. El concepto anterior es omiso respecto a la obligación pública y en un sentido genérico menciona al valor, cuya acepción es indiferente para el Derecho.

Miguel Acosta Romero subraya textualmente: "Todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la administración pública para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios".⁶⁹ La anterior definición contempla los elementos más relevantes de la infracción a partir de un criterio subjetivo, como lo es "persona", comprendiendo el acto u

⁶⁷ Acosta Romero, Miguel, Ob.Cit., p.966

⁶⁸ Acosta Romero, Miguel, Ob.Cit., p.967

⁶⁹ Acosta Romero, Miguel, Ob.Cit., p.967



omisión que realizan las personas físicas y morales infractoras por el cuál infraccionen la ley administrativa, así como un criterio objetivo o de finalidad que implica la manutención del orden y bienestar públicos del Estado.

Una definición más o menos acertada de infracción administrativa correspondería a la siguiente : Aquélla conducta típica, antijurídica y culpable con la que se incumple una obligación pública de la que es responsable una persona individual o colectiva que debe ser sancionada por un órgano de la administración pública.

4.3 COMPARACIÓN ELEMENTAL ENTRE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DELITO, DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS.

4.3.1 TEORÍAS DOCTRINARIAS QUE DISTINGUEN LA NATURALEZA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DELITO.

Las principales teorías establecidas en la doctrina sugieren diferencias entre ambas figuras de diversa índole, se exponen a continuación las más importantes :

Teoría Cualitativa.- La misma señala diferencias sustanciales elementales, establece la distinción de acuerdo a diversos criterios y establece cuatro de ellos como a continuación sigue : de acuerdo a su naturaleza, por la antijuridicidad, por el riesgo, o por la culpabilidad.

Esta teoría enuncia al delito como una mera conducta violatoria de los derechos de la sociedad al violar principios de derecho natural o moralmente reconocidos, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, etc. lo que

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

repercute en un daño a otro individuo. La infracción administrativa exclusivamente lesiona la actividad de la administración pública constituyéndose éste como sujeto pasivo agredido.

Esta postura es defendida por el jurista Carlos Binding, que manifiesta lo siguiente: "Las contravenciones no lesionan un bien jurídico y tan solo son una pura y simple desobediencia de la norma que el Estado se ve en la necesidad de establecer cuando prohíbe un género de conductas".⁷⁰

El mismo criterio lo establece al respecto James Goldschmith que puntualiza de manera textual: "El delito protege determinados bienes jurídicos de la colectividad y del individuo, en tanto que las infracciones no constituyen violaciones de bienes jurídicos, sino solamente de los intereses de la administración".⁷¹

La Teoría Cuantitativa no hace una distinción elemental sino a partir del carácter grave de la conducta del sujeto criminal con la que daña el orden social; de tal suerte que si la comisión de una conducta socialmente reprobada pone en peligro al orden público estaremos frente a un delito, como sería el caso del robo. En el supuesto de que el ilícito sólo viole obligaciones administrativas establecidas por el Estado que no se traten de conductas reprobadas por una generalidad sino por el ente que las impuso, estaremos frente a una infracción administrativa. Como el caso del gobernado que incumple con la obligación de adquirir un permiso especial para derribar un árbol plantado frente a su domicilio, se observa del mismo que no se trata de una conducta inaceptada socialmente.

La Teoría Legislativa establece que la distinción se realiza de conformidad con el criterio que el mismo legislador estableció en la ley, en otras palabras, si la conducta antijurídica está tipificada propiamente como un delito o

⁷⁰ García Domínguez, Miguel Ángel, Ob.Cit., p.386

⁷¹ García Domínguez, Miguel Ángel, Ob.Cit., p.387



como una infracción; cabe hacer la observación que esta corriente no es suficiente para una clara diferenciación en el supuesto de que existen conductas delictivas que coinciden con la conducta infractora y viceversa, de tal hecho resulta insuficiente y de poca ayuda el citado criterio.

4.3.2.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA INFRACCIÓN Y EL DELITO, DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS RESPECTIVAS.

Los elementos o supuestos constitutivos de la infracción fiscal son los siguientes:

1.- La existencia en la ley de una obligación pública ya sea de carácter sustantivo o formal sin contenido patrimonial, que exija una conducta de hacer, no hacer o tolerar.

2.- Conducta o Comportamiento.- Consistente en una manifestación de voluntad traducida en una acción que produce un cambio en el mundo exterior, o la omisión que no produce en el mundo exterior el cambio que se desea al incumplir con lo dispuesto en la norma administrativa.

La conducta a su vez abarca los siguientes elementos:

2.1.- La existencia de un nexo causal entre el responsable de la conducta y el resultado producido por su comisión, elemento indispensable para la imputación de una conducta infractora.

2.2.- El resultado, traducido en el cambio en el mundo externo producido por la acción u omisión del sujeto infractor.

2.3 .- La antijuridicidad, definida como aquella conducta contraria al derecho, consiste en la acción u omisión violatoria de la norma administrativa.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.4.- La tipicidad que se comprende como el encuadramiento, la asimilación de la conducta al supuesto administrativo previsto como una infracción administrativa.

2.5.- La culpabilidad, entendida por Refugio de Jesús Fernández Martínez como "El reproche que ha de hacerse al autor de una conducta punible o sancionable a la que le liga un nexo psicológico motivado, que con su comportamiento pretendía un fin o cuyo alcance le era conocido o conocible".⁷² De aquí se deriva la imputabilidad como un presupuesto de la culpabilidad y la responsabilidad como consecuencia de ésta última .

2.6.- La punibilidad consistente en la sanción prevista en la ley administrativa por la comisión de una conducta infractora.

Para saber si una conducta ha contravenido la norma debe verificarse primeramente la existencia de una obligación legal, si hay una conducta que conlleve a un incumplimiento de la misma, seguidamente se debe constatar que el incumplimiento esta previsto como una infracción y si se encuentra protegida o no por una causa de justificación, en caso negativo se llega al aspecto antijurídico de la conducta; de igual manera el cercioramiento de la imputabilidad del sujeto activo y finalmente investigar si el mismo actuó con culpabilidad.

La comprobación de la comisión de la conducta infractora no se encuentra establecida en la ley sustantiva, sin embargo el criterio de la Corte es el siguiente:

⁷² Fernández Martínez, Refugio Jesús De, Derecho Fiscal, Editorial Mc Graw Hill, México Distrito Federal, Septiembre de 1998, p.332



Instancia: Segunda Sala

Epoca: Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la federación
Parte: LIX
Tesis:
Página: 2121

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS, COMPROBACION DE LAS.

Aunque es admisible que en el orden administrativo no imperan para la comprobación de los hechos que infringen las leyes o reglamentos gubernativos y de policía, los principios legales de la prueba judicial, ni menos aún el sistema legalista de la prueba, adoptada por ciertos Códigos, en cambio, es natural y elemental en derecho, que cuando menos medie la existencia de elementos de convicción que, racionalmente, produzcan la evidencia de los hechos considerados como ilícitos y, por ende, sancionables, por los que si de ninguna manera pertinente en derecho, se comprueban las infracciones imputadas a una persona, es ilegal la sanción que pretenda imponérsele.

TOMO LIX, Pág.2121.-Amparo Administrativo en Revisión No. 8692/38.- Ibañez Desiderio.- 24 de febrero de 1939.- 4 votos.unanime.

La exposición de dichos elementos, no revela una discrepancia elemental entre ambas figuras, lo que determina que aluden a una misma naturaleza penal; se observa por consiguiente que las infracciones están reguladas supletoriamente, en lo no previsto en sus disposiciones por los principios establecidos en la norma penal, sin embargo existen ciertos puntos técnicos materiales ajenos a su estructura que resaltan diferencias recíprocas. Algunas de ellas se manifiestan de la manera siguiente :

A).- Respecto al sujeto activo del delito, comenta Acosta Romero "En el Derecho Penal las personas Morales o Jurídicas Colectivas no delinquen; es decir, no existe responsabilidad penal sobre ellas y solamente se les aplica,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

cuando así lo amerite, una medida de seguridad".⁷³ Por lo cuál únicamente puede ser considerada como responsable del hecho punible a la persona física. Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el capítulo anterior, las contravenciones administrativas pueden cometerse por personas individuales y colectivas. Mientras que el sujeto pasivo para la primera figura recae en una persona física o moral, para las segundas lo constituye exclusivamente el Estado como ente colectivo.

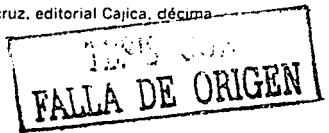
B).- La antijuridicidad es un elemento común entre ambas, sin embargo, únicamente habrá una diferencia de grado por su comisión. Tratándose de una misma conducta tipificada como delito e infracción, la primera lesiona en mayor grado la norma que la segunda, esto no indica la existencia de dos antijuridicidades, únicamente hay una con diferencia cuantitativa de lesión, lo que deriva en una distinción de acuerdo al carácter grave de la conducta criminal.

C).- Una diferencia básica entre el delitos y la infracción consiste en que aquellos se contemplan por el derecho penal como conductas sin que se establezca una obligación como tal, un ejemplo de lo anterior lo constituye el delito de homicidio que de conformidad con el artículo 108 del Código Penal Veracruzano establece: "comete homicidio el que priva de la vida a otro".⁷⁴ Se prevé una conducta cuya comisión es sancionable, sin embargo no se configura textualmente una obligación para el sujeto activo de no privar de la vida a otra persona. La infracción administrativa se castiga como incumplimiento a una obligación pública expresa en la ley.

D).- Otra distinción importante surge en la tipificación de la conducta delictiva, que pretende primordialmente proteger los bienes jurídicos tutelados

⁷³ Acosta Romero, Miguel, Ob.Cit., p.35

⁷⁴ Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz, editorial Cajica, décima edición, 7 de Septiembre del 2001, p.74



por el Estado como la vida, la salud, la libertad, la seguridad sexual, el honor, la moral pública o el patrimonio personal y cuya pena intenta preservarlos, sancionando al delincuente para evitar que reincida en su conducta. Por otra parte, con la tipificación de una infracción se busca principalmente inducir al sujeto activo a cumplir con la obligación establecida en la norma. Dicho de otra forma, la sanción administrativa busca servir de instrumento administrativo para impulsar la cumplimentación voluntaria de la obligación pública, mientras que, la pena judicial busca castigar una conducta reprochable.

E).- Respecto a la pena impuesta, los delitos son castigados con penas represivas correccionales, las infracciones con penas de policía represivas preventivas.

F).- La figura de la tentativa contemplada para la comisión de un delito no es aplicable a las faltas administrativas, esto, en virtud de que no existe precepto que tipifique la tentativa, ni siquiera otro que fije límites cuantitativos de la pena por declararla punible u otro precepto que regule su aplicación. Sin embargo, técnicamente es posible que encuadre esta figura respecto a la infracción de daño.

G).- Las penas para los delitos son predominantemente corporales, mientras que en la comisión de infracciones administrativas se aplica la misma con carácter de excepcional, predominando para éstas las sanciones de carácter patrimonial o privativas de derechos (Diferencia en la naturaleza Sanctio iuris).

H).- El artículo 21 Constitucional expresa la potestad para juzgar los delitos que corresponden a la autoridad judicial, para las faltas políticas se reserva competencia exclusiva a la autoridad administrativa. Esta diferencia no altera la naturaleza penal de ambas figuras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I).- La distinción orgánica para conocer de los delitos e infracciones, repercute en una diferencia respecto al procedimiento aplicable para conocer y aplicar la sanción penal y administrativa.

J).- De acuerdo a la naturaleza penal de los ilícitos administrativos, las causas de justificación pueden hacerse valer para estos al igual que los delitos.

La misma conducta, como semejanza, puede encontrarse tipificada como delito e infracción administrativa a la vez, sin embargo, este punto significa algunos problemas que a continuación planteo :

4.3.3 EL PROBLEMA DE LA DUALIDAD O AMBIVALENCIA SANCIONADORA ENTRE DELITO E INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.

Aún y cuando se ha señalado la imposición de penas predominantemente corporales para el delito y con carácter de excepcional tratándose de infracciones, correspondiendo a éstas últimas sanciones de carácter patrimonial o privativas de derechos como lo son la multa y la clausura, pudiera darse el caso de que la conducta criminal encuadre en varios tipos legales constituyendo por tal una pluralidad de ilícitos, a tal modo que la conducta delictiva pudiera coincidir con la tipificada como conducta ilícita administrativa. Esto suscita problemas en la aplicación de sanciones administrativas.

1.- Una de las situaciones que el poder sancionador administrativo enfrenta, consiste en la sanción que debiera aplicarse por la comisión de una misma conducta punible tipificada en ordenamientos que se excluyen entre sí y que previeran por tanto una distinta sanción, como el caso de que una misma conducta constituyera un delito acreedora de una pena de tipo corporal y a su

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

vez infracción administrativa con sanción de tipo pecuniario; de tal suerte si el poder judicial y el administrativo con la plena autonomía que la norma les ha conferido someten a juicio la conducta ambivalente ilícita en su respectivo ámbito, se le estaría enjuiciando en dos ocasiones, violando en tal caso el principio Non Bis In Dem al determinar el mismo que "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito". (Concurso aparente de leyes).

De acuerdo a lo planteado, Miguel Angel García Domínguez opina lo siguiente "Lo que la Constitución quiere es evitar que se juzgue dos veces una misma conducta desde la misma perspectiva, a fin de impedir que se imponga dos veces una misma clase de sanción, esto es, que se imponga dos veces una pena privativa de libertad, que se imponga dos veces una sanción pecuniaria y que se decrete dos veces la pérdida de bienes o derechos. Tal exigencia constitucional se cumple tratándose de infracciones y delitos, en virtud de que una sola conducta que tipifica simultáneamente un delito y una infracción sólo puede ser castigada por el Juez penal con pena privativa de libertad pero este no puede condenar ni a sanción pecuniaria ni a pérdida de bienes y derechos, a su vez, el órgano de la administración sólo puede imponer multas, exigir el pago de la reparación del daño y decretar la pérdida de bienes y derechos pero no puede imponer pena privativa de libertad".⁷⁵

El criterio de la corte al respecto es el siguiente :

Instancia: Primera Sala

Epoca: Quinta Epoca

Instancia: Primera Sala
 Fuente: Semanario Judicial de la federación
 Parte : XXXV
 Tesis:
 Página: 2190

⁷⁵ García Domínguez, Miguel Angel, Ob.Cit., p.399

ARTICULO 23 CONSTITUCIONAL, ALCANCE DEL.

El alcance del artículo 23 constitucional se limita a que una vez concluida por sentencia válida un juicio, no puede ser iniciado nuevo proceso, para esclarecer el hecho. Ahora bien, cuando una autoridad administrativa impone determinada pena por infracciones de su incumbencia, no juzga, jurídicamente hablando, al inculpado, toda vez que una sentencia requiere y supone el ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público, la incoación de un proceso, en el que la autoridad judicial concede amplia libertad al reo, para formular su defensa y se observan los requisitos esenciales de la ley objetiva; todo lo cual no ocurre con aquellas resoluciones emanadas de una autoridad política, que por referirse a hechos de menor trascendencia, son castigados con penas de inferior cuantía, que aplica dicha autoridad, con mayor libertad de apreciación; por tanto, si a un individuo se le ha impuesto una pena administrativa, por determinado hecho delictuoso, y después se le consigna a una autoridad judicial, para que le abra proceso por este mismo hecho, no existe violación del artículo 23 constitucional.

TOMO XXXV, Pág. 2190. Lee Fernando.- 17 de agosto de 1932.

Este criterio es aceptado por el marco legislativo político al establecer que las sanciones de índole administrativo se impondrán independientemente de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal.

2.- Sin embargo, un caso no previsto en la ley lo constituye el hecho de que las sanciones aplicables por ambos órganos fueran de igual índole, pues si bien es cierto que la pena judicial es generalmente de carácter corporal también contempla excepcionalmente la de naturaleza patrimonial como la multa, que puede coincidir con la sanción pecuniaria impuesta por un órgano de la administración. Esta situación conlleva a la violación del principio aludido en el artículo 23 Constitucional.

Para resolver esta situación, es menester estimar que a su vez pueden presentarse 2 hipótesis :

a)- Que la sanción sea del mismo grado, en tal caso recomiendo se establezca en la norma penal la competencia exclusiva de la autoridad judicial para imponer la sanción y con ello evitar se dicten dos sentencias condenatorias en un mismo sentido.

b).- Que la sanción sea de distinto grado, por lo cuál dada la ambivalencia del ilícito, será competente para resolver el poder cuyo ordenamiento señale la sanción más grave por tratarse de una conducta penalizada por dos ordenamientos de naturaleza distinta.

Otro problema derivado de la misma situación equivale al hecho del tipo de sanción que debe aplicarse cuando se ha cometido en el ámbito administrativo más de una conducta infractora por un mismo sujeto a normas políticas que se integran entre sí, y que prevén sanciones de distinto grado respectivamente. (concurso ideal o formal).

Respecto a la situación planteada, el legislador decidió para resolver tal problemática integrar el principio de absorción o de consunción que consiste en palabras de Miguel Angel García Domínguez : "Este principio opera cuando el hecho tipificado en una norma esté comprendido también en otro tipo de alcance mayor, de tal manera que esta excluye la aplicación de aquélla; es decir el caso regulado por una norma queda subsumida en otra de mayor amplitud".⁷⁶

El principio "Lex Consumens Derogat Legi Consumptae", se estableció en el artículo 75 del Código Fiscal de la federación que establece a la letra: "cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a

⁷⁶ García Domínguez, Miguel Angel, Ob.Cit., p.373

las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor".⁷⁷

3.- Otra cuestión por resolver, lo conforma el hecho de como se debe sancionar a un sujeto que ha cometido diversas conductas ilícitas que constituyen cada una la integración de una infracción administrativa independiente una de la otra, es decir, surge la interrogante si deben aplicar todas las sanciones en forma sucesiva, o bien, aplicar únicamente la sanción correspondiente a la sanción más grave o si sería factible la suma de las sanciones correspondientes a cada infracción con la fijación de un límite no rebasable (concurso real o material)

Con respecto a esta figura, cabe destacar que el orden jurídico administrativo no lo refiere, en el entendido que a cada conducta infractora corresponde un procedimiento y sanción autónoma, sin embargo, este aspecto plantea un innecesario volumen de trabajo que se podría simplificar si se adoptaran los tres sistemas para sancionar el concurso real utilizados por el Código penal del Distrito Federal en materia federal, asimilando la redacción al siguiente precepto, el cual puntualiza "En el caso del concurso real, se impondrá la suma de las sanciones de las infracciones cometidas si ellas son de diversa especie (Criterio de acumulación jurídica). Si son de la misma especie se aplicarán las correspondientes a la infracción que merezca la mayor sanción (Criterio de absorción) las cuáles podrán aumentarse en una mitad más sin que excedan de las máximas señaladas en la ley (Criterio de acumulación material)".⁷⁸

⁷⁷ Código Fiscal de la Federación, Dofiscal editores, tercera edición, 7 de Septiembre del 1997, p.68

⁷⁸ Código Penal y de Procedimientos Penales del Distrito Federal, editorial pino, cuarta edición, 15 de Abril del 2000, p.43

4.- La reincidencia, señala Pina Vara puntualizando a Listz, se define como "La comisión de un delito igual o de la misma especie después del cumplimiento total o parcial de la remisión de la pena impuesta por otro anteriormente cometido, supuesto que desde el cumplimiento o remisión de la pena anterior hasta la comisión del nuevo delito no haya transcurrido cierto tiempo que haga parecer como rota la relación jurídico penal entre ambos actos".⁷⁹ ¿Debe la figura en comento sancionarse por el Estado con mayor rigidez?

La figura de la reincidencia se contempla en la gran mayoría de la legislación administrativa, sin embargo, cada legislación establece un criterio diferente para la realización del supuesto. De acuerdo a esta idea y atendiendo al hecho de que el poder sancionador administrativo reviste como una de sus características principales la represión de conductas que induzcan al gobernado a no cometerlas de nueva cuenta, la necesidad de la fijación de un riguroso estándar aplicable a todas las conductas infractoras del marco jurídico administrativo cuya redacción debe ser incluida en una compilación jurídica de todos los ilícitos y sanciones administrativas, tema que justifico en el siguiente capítulo.

una posible redacción del criterio base sugerido quedaría a mi consideración como sigue : "se entiende por reincidencia, para los efectos, la ley aplicable y demás disposiciones derivadas de ella, cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se emitió la resolución relativa a la primera infracción.

⁷⁹ De Pina, Rafael, Diccionario De Derecho, editorial Porrúa S.A., Vigésima Quinta Edición, México D.F. Marzo de 1998, p.438

En caso de reincidencia, se podrá imponer multa hasta por el doble del monto superior correspondiente".

Teniendo en cuenta que aún y cuando al infractor se le aplicó una sanción por la comisión de una contravención y el mismo persiste en su conducta criminal, el legislador ha tenido a bien considerar la reincidencia como agravante, por lo que se considera justificada la propuesta en el sentido de duplicar la multa por el monto superior establecido en la respectiva ley como un estándar para cada infracción, esto con la finalidad de evitar cualquier repetición criminal.

5.- Aspecto intrínseco se manifiesta en el caso de que un sujeto infractor cometa dos o más conductas ilícitas de igual naturaleza y semejanza; de estas, puede infringir la disposición legal que regule tales conductas y por ende una afectación del bien jurídico tutelado que se trate, ejemplificando el caso del contribuyente infractor que incumple con la obligación de llevar libros de contabilidad prevista en el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación, y al mismo tiempo con esa conducta incumple con la obligación establecida en el mismo artículo de exhibirlos a la autoridad para su revisión cuando esta lo requiriera, ¿debe ser sancionado el infractor de acuerdo al incumplimiento de la primera o de la segunda obligación? (Infracción Continuada).

La infracción continua se establece en la fracción IV del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación que establece: "Igualmente es agravante, el que la comisión de la infracción sea en forma continuada", así las cosas, el criterio establecido en la ley para resolver dicha situación es el siguiente: "Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción

cuya multa sea mayor".⁸⁰ Se observa de lo anterior el criterio de absorción para resolver esta situación.

Gran parte del marco legislativo administrativo es omiso respecto a la fijación de las conductas que deben ser consideradas como graves, únicamente se establece que se tomarán en cuenta para determinar las sanciones la gravedad de la infracción sin que se determine un criterio o una base para establecerla.

Para resolver los aspectos anteriores es necesario subrayar que el orden jurídico se encuentra integrado por un vasto número de normas jurídicas entre las cuáles algunas tienen un carácter independiente entre sí, mientras que otras se encuentran coordinadas en distinta forma, en donde la aplicabilidad de unas condiciona la aplicabilidad de otras, esto refiere la integración o Exclusión recíproca de la norma jurídica.

4.4 JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL DERECHO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

Como ha quedado establecido, el delito se encuentra regulado por el Derecho Penal, de manera especial se contempla la existencia de delitos administrativos en distintos ordenamientos no penales y aceptados por el artículo 6 del Código Penal Federal, cuya denominación se justifica en virtud de que el Estado tutela bienes jurídicos en el ámbito administrativo.

Así, es clara la manifestación de conductas u omisiones antiadministrativas sancionadas por las leyes penales que constituyen un derecho penal especial o llamado por la doctrina como derecho penal administrativo.

⁸⁰ Código Fiscal de la Federación, Ob.Cit., art.75

Sin embargo, si bien han quedado referidas las diferencias esenciales entre delito e infracción administrativa, se concluye de lo anterior que aún cuando ambas se sancionan como conductas ilícitas por distintos ordenamientos y existen ciertos puntos técnicos de distinción como lo son: orden jurídico regulador, tipificación de conductas, severidad de las sanciones aplicadas, entidad sancionadora, gravedad del ilícito. No subsiste una diferencia de naturaleza penal entre ambas, pues antológicamente persiguen los mismo fines y se encuentran integradas por elementos idénticos.

Son dichos puntos los que las distinguen y que dan la pauta para que no sea posible asimilar la infracción como conducta criminal al derecho penal administrativo, pues si bien es cierto que las contravenciones y sanciones administrativas se encuentran en forma dispersa y desordenada en la legislación y no en forma compilada y unificada como debiera ser, su existencia es suficiente para distinguir la necesidad del reconocimiento del derecho de las infracciones administrativas como una rama autónoma del derecho administrativo, el cuál debe ser recopilado en una misma normatividad jurídica para reforzar su carácter de autonomía.

Al delito, como figura misma del poder judicial, consistente en toda aquélla acción u omisión que sancionan las leyes penales, se le ha designado una compilación normativa a fin de que en distintos capítulos se encuentren tipificados los diversos tipos de conductas ilícitas que pudieran ser cometidas en agravios de persona alguna. Si bien se ha dicho que ontológicamente el delito y la infracción administrativa persiguen fines comunes, es por tal hecho que la regulación de la contravención debe tener un mismo trato, por lo que no desmerece que se cree en su favor un Código que tipifique de igual manera, las conductas cometibles en el campo administrativo y la sanción que le deba ser aplicada.

CAPITULO 5

DESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA TEORÍA Y EN LA PRACTICA.

5.1 IDENTIFICACIÓN DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LAS FALTAS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN.

En la Ley de Puertos se establecen infracciones administrativas cometibles dentro de su esfera, con la imposición de multas que van desde un mil hasta doscientos salarios mínimos. En caso de reincidencia se contempla la duplicación de la multa por las cantidades establecidas; se deja a potestad de la autoridad la aplicación de las sanciones considerando la gravedad de la infracción; los daños causados, y la reincidencia. No se encuentra constituido procedimiento alguno para la imposición de sanciones administrativas.

En la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en su capítulo respectivo de infracciones y sanciones, se encuentra listado el conjunto de contravenciones políticas que se pueden cometer por los particulares, figurando entre otros la asociación con fines políticos, proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, la ostentación como asociación

religiosa cuando se carezca del registro constitutivo, convertir un acto religioso en reunión de carácter político; de la misma forma se encuentra establecido un procedimiento para aplicar las sanciones cuyo órgano sancionador recae en una comisión integrada por funcionarios de la Secretaría de Gobernación. Las sanciones que consisten en apercibimiento, multa de hasta veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; clausura temporal o definitiva de un local destinado al culto público; suspensión temporal de derechos de la asociación religiosa y cancelación del registro de asociación religiosa, se impondrán por la autoridad tomando en cuenta su naturaleza, la situación económica del infractor, la reincidencia o la alteración provocada a la sociedad.

La Ley de Aviación Civil expresa la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para imponer sanciones por infracciones a la ley consistente en multa que van desde los 100 hasta los diez mil salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, revocación de la licencia del comandante de la aeronave y suspensión de servicios. Como ejemplos de infracciones se encuentran el tránsito de la nave sin ostentar las marcas de nacionalidad, por carecer de los certificados de aeronavegabilidad, por carecer de los seguros, entre otras; En caso de reincidencia, la secretaria podrá imponer una sanción equivalente hasta el doble de la cuantía señalada.

La Ley de la Propiedad Industrial señala en su título séptimo, capítulo II de la misma manera las infracciones que repercuten en una sanción para el gobernado, figurando entre otras: el uso de una marca parecida en grado de confusión a otra registrada, fabricar o elaborar productos sin consentimiento de su titular, utilizar procesos patentados, sin consentimiento del titular, usar un aviso comercial registrado o uno semejante en grado de confusión; las sanciones consistirán en multa hasta por el importe de veinte mil días de salario mínimo

general vigente en el Distrito Federal; multa adicional hasta por el importe de quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, clausura temporal hasta por noventa días; clausura definitiva; arresto administrativo hasta por 36 horas. Se establece un procedimiento para la aplicación de sanciones. En los casos de reincidencia se duplicaran las multas impuestas. Para determinar la sanción aplicable se observará el carácter intencional, las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la infracción.

En la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos se observan numerosas infracciones administrativas a las que se aplican multas que van desde uno hasta 500 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Esta ley establece que para el efecto de imposición de sanciones administrativas, se turnará el caso al conocimiento de la autoridad administrativa local a la que compete el castigo de las infracciones de policía, es decir a la propia autoridad municipal. De la misma manera se prevé la aplicación de la suspensión de la licencia por la portación de armas así como la prisión para el infractor desde uno hasta quince años de prisión. Las armas materia de los delitos, serán decomisadas para ser destruidas. No hay un procedimiento para la aplicación de las sanciones.

La Ley de Pesca faculta a la Secretaría de Pesca para determinar las infracciones administrativas discrecionalmente, lo que implica una facultad amplísima a dicha autoridad. Conjuntamente figuran en la citada Ley un sin número de posibles infracciones a cometer, entre las cuáles destacan: operar barcos-fabrica o plantas flotantes sin contar con la concesión, practicar actividades pesqueras sin contar con el permiso técnico o científico de la secretaria de pesca, extraer, capturar, poseer, transportar o comerciar especies declaradas en veda. Las infracciones serán sancionadas por la Secretaría tomando en cuenta la gravedad que implique la falta y para la imposición de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

multas las condiciones económicas del infractor, las sanciones aplicables consistirán en: revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa que van desde los 20 a los 2000 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo, clausura definitiva de las instalaciones, suspensión temporal de los derechos de la concesión, decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, así como la amonestación.

En la Ley Federal de Radio y Televisión versan las distintas infracciones administrativas a cometer en su capítulo único, título sexto. Entre las más importantes se encuentran: las transmisiones contrarias a la seguridad del estado, no prestar los servicios de interés nacional, la alteración sustancial por los locutores de los textos de boletines gubernamentales, etc. Las sanciones previstas equivalen a multas que van desde quinientos hasta cincuenta mil pesos. Se establece un procedimiento para la aplicación de sanciones, oyendo previamente al infractor. La sanción se aplicara en consideración a la gravedad de la falta y a la capacidad económica del infractor.

La Ley Federal de Protección al Consumidor dedica en su sección cuarta el procedimiento por infracción a la Ley . Entre las sanciones contempladas figuran la multa que va desde uno a dos mil quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, clausura del establecimiento cuando la Procuraduría considere se trata de falta grave a la Ley de 15 a 36 días, y el arresto administrativo hasta por 36 horas. Las mismas serán impuestas en base las actas levantadas por la autoridad, los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores; la publicidad o información de los proveedores, de la condición económica del infractor; el carácter intencional de la infracción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción; para aplicar la sanción se tomará en cuenta la reincidencia, la gravedad de la infracción y el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general. Figura la facultad de la autoridad para condonar sanciones discrecionalmente según las circunstancias del caso.

En la Ley Federal de Turismo se faculta a la secretaría del ámbito respectivo para la aplicación de sanciones administrativas por infracciones a la Ley. De igual manera en el caso de quejas del turista conocerá la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor y sancionará en términos de Ley. Las sanciones contempladas son: multa de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción, en caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de la multa impuesta originalmente. La Secretaría de Turismo podrá determinar la cuantía de la multa considerando la gravedad de la infracción lo que constituye una potestad de gran alcance.

La Ley Federal de Cinematografía otorga competencia a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Gobernación para imponer sanciones a las infracciones administrativas cometidas a la Ley en comento, la mencionada Secretaría podrá imponer la sanción de acuerdo a dos criterios: según la gravedad de la falta, la intención o dolo existente. Las sanciones consistirán en: amonestación con apercibimiento; multa de quinientos a quince mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal a la fecha en que se cometa la infracción, en caso de reincidencia, se duplicará la multa impuesta originalmente, clausura temporal o definitiva de los espacios o locales, amonestación con apercibimiento, retiro de las películas que se exhiban o pretendan exhibirse públicamente sin autorización. No hay un procedimiento establecido para la imposición de la sanción por lo que supletoriamente otorga

TIENE CON
TALA DE ORIGEN

competencia a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para su aplicación.

La ley de Navegación otorga competencia a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para la imposición de las sanciones, las cuáles consistirán en multas que van desde los cincuenta hasta los cincuenta mil salarios mínimos vigentes en el Distrito federal , no se contempla otro tipo de sanción.

la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal menciona en su contenido que las infracciones cometidas a dicha Ley serán sancionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con multa que va de los cien a los dos mil salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal y en caso de reincidencia se duplica la multa original, cancelación de la licencia. Se establece un procedimiento para la imposición de sanciones en el cuál la Secretaría considerará la gravedad de la infracción los daños causados y la reincidencia.

Entre las infracciones establecidas en la Ley de Nacionalidad se establecen como ejemplos las siguientes: El uso de una prueba de nacionalidad falsificada o alterada, contraer matrimonio con el único objeto de obtener la nacionalidad mexicana, realizar las renunciaciones y protestas en forma fraudulenta. Las conductas infractoras se sancionarán con multas que van desde los trescientos a los dos mil salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal. Para la imposición de las mismas la Ley faculta a la Secretaría para que considere la gravedad de la infracción, los daños y perjuicios causados, al igual que los antecedentes, circunstancias personales y situación socioeconómica del infractor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley Federal de Metrología y Normalización, en su título sexto denominado "De los incentivos, sanciones y recursos", establece la potestad sancionadora para las dependencias de la administración pública sin hacer mención específica de ellas. Las sanciones se aplicarán en base a las actas de verificación y dictámenes de laboratorios acreditados que le sean presentados a la autoridad, en las actas levantadas, en los resultados de las comprobaciones o verificaciones, en los datos que ostenten los productos. Las sanciones aplicables consistirán en multas que van desde los veinte a catorce mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal y en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta originalmente; de igual forma se impondrá clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total; arresto hasta por treinta y seis horas; suspensión o revocación de la autorización, aprobación, o registro según corresponda; y suspensión o cancelación del documento donde consten los resultados de la evaluación de la conformidad. Para aplicar la sanción se tomará en cuenta: el carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la infracción, la gravedad que la infracción implique en relación con el comercio de productos o la prestación de servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores y las condiciones económicas del infractor. No se contempla la existencia de un procedimiento administrativo para la aplicación de las sanciones referidas.

La Ley Aduanera, menciona en sus apartados aquéllas infracciones susceptibles de cometerse a la importación o exportación de mercancías, entre las cuáles destacan la omisión del pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior cuando su importación o exportación este prohibida, no acreditar con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada. Las sanciones aplicables consistirán en multas de un mil a ciento cincuenta mil pesos, multas

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que van desde el setenta al ciento cincuenta por ciento del valor de las mercancías, multas respecto a los beneficios obtenidos con la franquicia, multas equivalentes a un porcentaje del impuesto general de importación, multas equivalentes a un porcentaje de las cuotas compensatorias, clausura del establecimiento; de igual forma se contemplan las faltas a la circulación dentro de los recintos fiscales, las relacionadas con el destino de las mercancías, infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, las infracciones relacionadas con las obligaciones de llevar contabilidad, infracciones relacionadas con el control seguridad y manejo de las mercancías, la infracción relacionada con la clave confidencial de identidad, infracciones relacionadas con el uso indebido de gafetes de identificación utilizados en los recintos fiscales, infracciones relacionadas con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras. Para la imposición de las multas las autoridades aduanera deberán considerar como agravantes los siguientes supuestos: utilizar un registro federal de contribuyentes de un importador que no hubiere encargado el despacho de las mercancía, el uso de documentos falsos o en los que se hagan constar operaciones inexistentes, el hecho que el infractor sea reincidente en los términos del Código Fiscal de la Federación. De igual forma procede la disminución de multa por parte de la autoridad desde un veinte hasta un sesenta y seis por ciento.

El Código Fiscal de la Federación en su Título Cuarto denominado "de las infracciones y delitos fiscales" deslinda en el artículo 70 la competencia administrativa y judicial al establecer la imposición de multas administrativas de manera independiente a las penas impuestas por autoridad judicial; se contempla la actualización de multas cuando no se pagan en el tiempo establecido así como su reducción en distintos supuestos, y la omisión de multas impuestas por cumplimiento espontáneo de las obligaciones de los plazos señalados por la Ley y su condonación; este código señala como responsables

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en la comisión de un delito o infracción a las personas que realicen los supuestos marcados como tales en la Ley. Entre las infracciones fiscales figuran las relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, por errores aritméticos en la presentación de la declaración fiscal, infracciones relacionadas con la obligación de pago de contribuciones, infracciones relativas a la presentación de declaraciones fiscales, las relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, las correspondientes a las instituciones de crédito así como a sus cuentahabientes entre otras, las sanción aplicable lo constituye exclusivamente la multa que va de los doce hasta los ciento diecinueve mil trescientos ochenta y un pesos pesos, así como distintos porcentajes por distintos conceptos.

Se Contempla un capítulo respectivo a los delitos fiscales, entre los mismos figuran algunos que son considerados de la misma manera como infracciones, tales como el contrabando, la tenencia ilegal y la defraudación Fiscal.

5.2.- JUSTIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN CÓDIGO DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

De las distinciones observadas entre la infracción y el delito en el capítulo cuatro, se desprende por consiguiente, que si bien aluden a una naturaleza y principios comunes, también lo es que no es suficiente ese hecho para aplicar supletoriamente la norma penal a la administrativa, pues se tratan de normas que atienden una esencia y ontología distinta, siendo necesaria la plena autonomía del derecho de las infracciones administrativas con la adecuación de una codificación que rija especialmente su metodología (justificación sustantiva).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De acuerdo a las ideas anteriores, es dable observar la vasta variedad de contravenciones administrativas y las consecuencias sancionables a las que se hacen acreedores los gobernados por su comisión; así mismo, diversas leyes administrativas mexicanas hacen caso omiso respecto a la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, por lo que supletoriamente se aplica la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para la imposición de sanciones, al respecto, el criterio de la Suprema Corte es el siguiente :

Instancia: Segunda Sala

Epoca: Sexta Epoca

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice de 1995
Parte : Tomo III, Parte SCJN
Tesis: 2
Página: 6

ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ESTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental.

Sexta Epoca: Amparo en revisión 2125/59. Antonio García Michel. 2 de

TESIS CON
FAMILIA DE ORIGEN

marzo de 1960. Cinco votos. Amparo en revisión 2655/61. Venancio López Fernández. 9 de octubre de 1961. Cinco votos. Amparo en revisión 3379/61. Antonio García Ruiz. 27 de octubre de 1961. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 5752/61. Antonio Pérez Martín. 10 de enero de 1962. Unanimidad de cuatro votos. Revisión fiscal 47/61. Eulalio Salazar Cruz. Marcelo Peralta Salazar, 24 de enero de 1962. Unanimidad de cuatro votos. Ramiro Casas Buendía, 03 de Abril de 1962, unanimidad de cuatro votos, Genaro Gabriel Miravalles. Revisión fiscal 39/61 08 de Octubre de 1962.

De tal suerte, se debe respetar la garantía de audiencia por la autoridad, aún cuando el procedimiento sancionador no se encuentre establecido en la norma jurídica administrativa, sin embargo, la interpretación que hace la Suprema Corte, alude al hecho de la omisión procedimental que el legislador no contempló en ciertas legislaciones secundarias, y que podría evitarse con la adecuación de una codificación sancionadora que comprenda la aplicación de un sólo procedimiento administrativo para aquéllas infracciones que se cometan en el ámbito político.

Este hecho se justifica, pues si bien es cierto que supletoriamente se aplica el procedimiento sancionador regulado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo cuando la Ley es omisa al respecto, también lo es que éste es distinto al que se encuentra establecido en la legislación que sí lo contempla, por lo que se deriva la diversidad de procedimientos sancionadores, constituyendo una aberración jurídica, pues la finalidad es respetar el Derecho del gobernado de ser oído y vencido en juicio con etapas procedimentales unificadas que no se diferencien de la supletoriedad procesal de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, tal es el caso, entre varios, de las etapas procesales previstas en la Ley de caminos, Puentes y Auto transporte Federal que se diferencian de las previstas en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sugiero bajo el rubro anterior la implementación de cuatro etapas procesales idénticas para la aplicación de sanciones administrativas cometidas en todos los ámbitos políticos, las cuáles consistirán, sin entrar en materia de fondo, en las siguientes :

- 1.- Formación del órgano competente para la determinación de la infracción administrativa.
- 2.- Emplazamiento.
- 3.- Terminó probatorio.
- 4.- Alegatos.
- 5.- Resolución.

El problema anteriormente expuesto se desarrolla en vista de la extensa dispersión de ilícitos en cada ley , lo cuál hace necesario el establecimiento del cuerpo normativo compilador mencionado en aras de una unificación de las contravenciones cometidas, todo esto para que el gobernado conozca las faltas que pudiera cometer por la comisión de un hecho o la sanción a la que se haría acreedor y tuviera conocimiento de las herramientas legales que auxiliarían a su defensa.

Dichas contravenciones deben ordenarse en la codificación sugerida de acuerdo al campo que se afecte de la administración pública, es decir, estructuradas de manera orgánica y sistemática, así mismo, se deben fijar criterios únicos para la aplicación de todas las sanciones, como el caso de que se trate de una conducta reincidente, por la gravedad de la infracción; o por los daños causados. La codificación habrá de estar precedida de los preceptos y principios generales aplicables a todas las infracciones y sanciones.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Respecto a la gravedad de las conductas infractoras, la legislación omite definir cuáles deben ser consideradas como conductas infractoras graves, pues tal omisión repercute en que se otorgue implícitamente a la autoridad y como ocurre en la práctica una facultad discrecional de enormes proporciones para decidir que infracciones son graves y cuáles no; la suposición de la implementación de un capítulo de faltas graves en la referida codificación así como la sanción que debe aplicarse por su realización es necesaria y justificada por los motivos expuestos, así como por la tesis que a continuación puntualizo :

Instancia: Segunda Sala

Epoca: Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la federación
Parte : LX
Tesis:
Página: 385

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS, SANCIONES POR EL.

El criterio que debe prevalecer para sancionar las infracciones que son castigadas de distinta manera, teniendo en cuenta gravedad, debe ser lógico y no caprichoso para que corresponda a los propósitos del legislador y no a la voluntad arbitraria de la autoridad que impone la sanción.

TOMO LX, Pág. 385.- Estavillo Ramón R.- 14 de abril de 1939.- 5 votos.

De no ser así, la voluntad arbitraria de la autoridad administrativa seguiría imperando en la aplicación de lo que debe considerarse como conducta "grave".

Así mismo deben coexistir los preceptos aplicables sugeridos en puntos anteriores respecto a la problemática suscitada por la ambivalencia o dualidad entre delitos e infracciones cuando sobre la conducta recaiga una sanción de la misma índole, el concurso de leyes y la infracción continuada entre otras figuras.

5.3 DEBATE ENTRE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A SU NATURALEZA ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN COMÚN Y LA CONSTITUCIÓN.

5.3.1 ADECUACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DISTINTAS A LA MULTA Y AL ARRESTO POR TREINTA Y SEIS HORAS.

Ignacio Martínez Morales considera a la sanción administrativa como: "Aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa".⁸¹

Ha quedado establecida hasta ahora la sancionabilidad que la autoridad administrativa puede aplicar de conformidad con el artículo 21 Constitucional consistente en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, sin embargo, el marco jurídico administrativo no contempla únicamente tales penas, sino que va más allá del texto constitucional y sostiene la aplicación de otras distintas a lo establecido en la Carta Magna, tales como la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, la destitución, cancelación de licencias, decomiso, clausura, apercibimiento, entre otras.

⁸¹ Martínez Morales, Rafael Ignacio, Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Harla, México D.F., Septiembre de 1991, p.285.

De acuerdo con lo anterior, la doctrina clasifica las consecuencias de las faltas administrativas de la manera siguiente :

- A).- Pena Privativa de libertad
- B).- Pena Económica .
 - a).- Multa
 - b).- Reparación del daño
 - c).- Recargos
 - d).- Gastos de ejecución
- C).- Pena consistente en pérdida de bienes o derechos
 - a).- Pérdida de los instrumentos del ilícito
 - b).- Suspensión o privación de derechos
 - c).- Inhabilitación
 - d).- Destitución o suspensión de funciones o empleos
 - e).- Decomiso de objetos y mercancías

La doctrina coincide en que la intención del Constituyente de 1917 no era limitar la facultad sancionadora de la administración pública únicamente a multa y al arresto: —como se podría entender en sentido estricto de la lectura del artículo 21 Constitucional— y como ya se desarrolló en el capítulo tres de este tema, sin embargo, la mala redacción del artículo en comento pone en tela de juicio la Constitucionalidad de todas las sanciones distintas a las establecidas en el citado precepto; de tal proporción es la discrepancia, que la Suprema Corte ha emitido tesis encontradas sin que se establezca una postura definida. Los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son los siguientes :

5.3.2.- CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y SU ANÁLISIS

Instancia: Pleno

Epoca: Quinta Epoca

Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice de 1995
Parte : Tomo III, Parte SCJN
Tesis: 85
Página: 60

INFRACCIONES. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos U OTRA LEY, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional.

Quinta Epoca: Amparo en revisión 2413/21. Garza Gutiérrez José. 1o. de julio de 1924. Unanimidad de once votos. Amparo en revisión 535/22. Clark Antonio Salvador. 9 de septiembre de 1924. Unanimidad de ocho votos. Amparo en revisión 2089/24. González Jesús. 19 de febrero de 1925. Unanimidad de nueve votos.

Instancia: Pleno

Epoca: Quinta Epoca

Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice de 1985
Parte : Parte III
Tesis: 377
Página: 646

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

A las autoridades administrativas compete el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consistirá únicamente en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Quinta Epoca: Tomo II, pág. 287. Estavillo Antonia. 1o. de febrero de 1918. Mayoría de 9 votos. En la publicación no se consigna la votación, ni aparece el nombre del ponente. Tomo II, pág. 757. Menéndez y Téllez Luis. 5 de marzo de 1918. Unanimidad de 11 votos. En la publicación no se consigna la votación, ni aparece el nombre del ponente. Tomo II, pág. 1650. Norwald Otto. 19 de junio de 1919. En la publicación no se consigna la votación, ni aparece el nombre del ponente. Tomo III, pág. 544. Spitalier Anselmo. 23 de agosto de 1918.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Epoca: Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Fuente: Semanario Judicial de la federación y su Gaceta
 Parte : III, Marzo de 1996
 Tesis: I.4o.A.63 A
 Página: 972

MARCAS. RESULTA ILEGAL LA CLAUSURA, POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS O LA COMISIÓN DE ALGUN DELITO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 211 de la Ley de Fomento y protección de la Propiedad Industrial (Ley de la Propiedad Industrial vigente), la comprobación fehaciente de infracciones administrativas o la comisión de algún delito, da lugar a asegurar en forma cautelar los productos con los cuales presumiblemente se cometan dichas infracciones o delitos, sin que tal precepto autorice la colocación de sellos de clausura, por lo que la imposición de esta medida resulta ilegal en tanto que se aleja de lo dispuesto expresamente en el precepto legal invocado, con la consiguiente infracción de garantías individuales en virtud de que se omite la consecución del procedimiento contencioso administrativo, en donde se le dé oportunidad al presunto infractor de conocer de la acusación, y si lo estima procedente alegar lo que a su derecho convenga. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1424/95. Daniel Octavio López Andrade y coagraviados. 6 de septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Las tesis anteriores establecen que la facultad sancionadora de la administración pública no debe aplicarse de manera arbitraria, sino en la forma establecida en las leyes o reglamentos de policía siempre y cuando no vayan en contra de lo enunciado en el artículo 21 Constitucional, de tal suerte que si la legislación administrativa ordinaria o el reglamento de policía contempla por disposición legal una sanción distinta a la multa o al arresto, aunque se justifique su aplicación por la autoridad, técnicamente resultaría inconstitucional por ir en contra del texto de la Carta Magna.

Tal es el caso de la controvertida sanción de clausura, apercibimiento o cancelación, pues el texto Constitucional no las enuncia, sin embargo, el legislador las toma en cuenta como sanciones aplicables para conductas infractoras, desprendiéndose de las anteriores tesis su inconstitucionalidad

Por otra parte, la misma Corte ha emitido las siguientes tesis con interpretación distinta y un sentido encontrado a las anteriores, de conformidad con lo siguiente :

Epoca: Novena Epoca

Instancia: Pleno

Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la federación y su Gaceta
Parte : II, Noviembre de 1995
Tesis: P. CIV/95
Página: 77

CLAUSURA. LA ESTABLECIDA COMO SANCIÓN EN EL ARTICULO 128, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, NO INFRINGE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

El artículo 128, segundo párrafo, de la Ley Federal de protección al Consumidor, faculta a la Procuraduría Federal de protección al Consumidor para imponer, en casos particularmente graves, una sanción consistente en clausura del establecimiento hasta por quince días. El referido precepto no es contrario a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, que faculta a la autoridad administrativa a sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, con multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Lo anterior es así, porque la norma constitucional distingue entre la autoridad judicial y la administrativa, asignando a la primera de ellas la potestad de imponer las penas; y a la segunda la de sancionar las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, pero no se refiere a los actos de la autoridad legislativa. Por ende, para esta última no rige la limitación impuesta por el Constituyente, para sancionar exclusivamente con arresto o multa las infracciones a las leyes.

Amparo en revisión 899/94. Baby'O, S.A. de C.V. 18 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Epoca: Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la federación
Parte : XIII-Febrero
Tesis:
Página: 286

CLAUSURA, CANCELACIÓN Y SUSPENSIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO A ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

(BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, GUERRERO).

En efecto, las sanciones de multa y arresto a que alude el dispositivo constitucional, citado en el rubro, concierne exclusivamente a infracciones, a las disposiciones de policía y buen gobierno del ciudadano como particular, y no como titular de una licencia de funcionamiento de determinado establecimiento comercial, que se rige por una reglamentación distinta, cuya inobservancia trae aparejada sanciones propias para un comercio, como son la clausura, suspensión y cancelación de la licencia respectiva. No obsta a lo anterior, que los establecimientos mercantiles como personas morales obren a través de una persona física; pues lo que se pretende evitar con este tipo de sanciones es una afectación a la moral y al orden público; así como a las disposiciones que reglamentan el comercio, para lo cual, es menester la aplicación de sanciones como la suspensión, cancelación de autorización y clausura; ello es aceptable si se toma en cuenta, que de no ser así, cualquier establecimiento podría funcionar sin licencia y la autoridad no podría clausurarlo por ese hecho, sino únicamente multar al propietario, propiciándose así que una actividad reglamentada se ejerza sin la autorización correspondiente. O citemos un caso más grave; que determinada negociación desarrolle actividades que contravengan la moral y alteren el orden público; con la sola imposición de la multa no se suspendería la práctica de esas actividades denigrantes, que es el primordial interés de la autoridad; sin embargo, ese objetivo queda satisfecho con la clausura o suspensión de la licencia de funcionamiento respectiva. Por lo que, las sanciones de multa y arresto únicamente son aplicables a aquellos que como particulares cometen una infracción, pero no a los que la cometen con motivo de la actividad comercial que desarrollan, en cuyo caso de ser necesario debe proceder la clausura, suspensión o cancelación de la licencia respectiva; por la rebeldía del titular de la licencia a someterse al marco jurídico que regula la actividad que desempeña. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 256/93. Operadora del Embarcadero, S.A. de C.V. por conducto de su representante Carlos M. Altamirano Pineda. 24 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Indalfer Infante González.

De lo anterior se observa claramente el conflicto interpretativo ocasionado por la mala redacción del artículo 21 Constitucional, pues si bien es cierto de las anteriores Tesis, que la clausura, la suspensión, la cancelación de licencias son necesarias para la actividad administrativa, también lo es el hecho de la necesidad de contemplarlas dentro del citado precepto, precisamente para evitar cualquier clase de controversia entre la legislación ordinaria y la Carta Magna.

De lo anterior sugiero, en base a la investigación desarrollada en los capítulos anteriores, la regulación Constitucional de todas aquellas sanciones administrativas que la autoridad puede aplicar al infractor, quedando tentativamente como a continuación desarrollo:

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, así como a las demás leyes administrativas en los casos y modos que la misma determine, las que únicamente consistirán en clausura temporal o definitiva, amonestación, suspensión, inhabilitación o destitución, cancelación de licencias, decomiso, apercibimiento y multa; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará ésta por trabajo social que no excederá en ningún caso de 4 horas de jornada diaria por el periodo que la autoridad competente determine como necesario.

5.4 APLICACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA SUBSTITUTA DEL ARRESTO POR TREINTA Y SEIS HORAS CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

El citado precepto Constitucional citaba en términos anteriores a la reforma del 3 de Febrero de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la

Federación lo siguiente "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de ordenamientos gubernativos y de policía, el cuál únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que le hubieren impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de 15 días. Si el infractor fuese jornalero u obrero no podrá ser castigado con multa mayor al importe de su jornal o sueldo de una semana".⁸²

El citado antecedente, sufrió reformas como consecuencia del clamor de justicia y equidad para las distintas clases sociales, pues se afectaba en enormes proporciones al sector social de escasos recursos económicos al verse imposibilitada para el pago de una multa de elevada cuantía, lo que orillaba al infractor a elegir por permuta la pena corporal aplicándose en un término excesivo y severo no mayor a 15 días. Sin embargo, aún y cuando la Constitución ofrecía como protección a la clase trabajadora el pago de una multa no mayor a una semana de su sueldo para no sufrir la pena privativa de libertad, las condiciones socioeconómicas de nuestro país y los salarios mínimos percibidos por día no permitían la inclusión del sistema establecido en la Constitución para pagar una sanción equivalente al importe del sueldo que percibía en una semana.

En vista de la inequidad, el legislador resuelve por reforma del 3 de Febrero de 1983 al citado precepto, establecer que en caso de que el infractor no pudiese pagar la multa, se permutaría por arresto que no excedería de treinta y seis horas. En el caso de que se tratase de un obrero o trabajador la multa no podría ser mayor al jornal o salario de un día. Se previó de la misma forma que el infractor que no gozase de un sueldo se haría acreedor a una multa no mayor a un día de su ingreso.

⁸² www.juridicas.unam.mx

Empero, del estudio del presente tema se ha analizado que la naturaleza del delito y la infracción es penal, aunque presentan diferencias técnicas, entre ellas la gravedad de la comisión, lo que determina por tal que no es factible sancionar a un criminal infractor con una sanción privativa de libertad de igual forma que a un delincuente común, puesto que la gravedad de la infracción no es equiparable a la de un delito, lo que no justifica en ningún caso la imposición de dicha sanción.

La sanción corpórea se aplica al delincuente - infractor según palabras de Von Hentig citado por Eugenio Raúl Zafaroni como sigue: "Por mucho que se pretenda que la pena privativa de libertad debe preparar al sujeto para la vida libre, lo cierto es que da lugar a una sociedad que es antinatural, en la que el sujeto carece de las motivaciones de la sociedad libre, surgiendo otras, rudas y primitivas, que suelen persistir al recuperar su libertad y que al entrar en conflicto con la sociedad libre tienen la oportunidad de manifestarse".⁸³

La postura anterior es defendida por Sergio Huacuja Betancourt el cuál puntualiza: "Es indiscutible el descrédito que la reclusión ha ganado con el paso de los años y es innegable que actualmente carece de utilidad práctica. Calificada como injusticia innecesaria se han buscado desesperadamente mecanismos que con mayor eficacia prevengan a la sociedad del quehacer ilícito".⁸⁴

Según ha quedado deslindado que la gravedad de la conducta delictiva es mayor en cualquier rango a la conducta infractora, la sanción privativa de libertad aplicada a la infracción administrativa no queda justificada en ningún caso, pues la peligrosidad del sujeto infractor no resulta ser la misma que la del

⁸³ Zafaroni, Eugenio Raúl, Manual de Derecho Penal parte general, editorial Cárdenas, vigésima quinta edición, Buenos Aires, Argentina, Julio de 1990.P.714.

⁸⁴ Huacuja Betancourt, Sergio, "La desaparición de la prisión preventiva", editorial Trillas, décimoquinta edición, México D.F., Marzo de 1996, pag.105.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

delincuente, en el momento en que se aplica la misma al infractor se iguala su trato al de un delincuente, cuestión totalmente reprobable por los motivos expuestos. Este argumento se funda de igual forma en la indebida convivencia diaria entre infractores y delincuentes en las mismas cárceles preventivas de distintas regiones del país, aspecto que debe delimitarse, pues la peligrosidad del delincuente no coincide con la del infractor.

Sugiero la sustitución de la sanción privativa de libertad cuya aplicación corresponde únicamente al delito, por la realización de trabajo social llevado a cabo en los centros de trabajo que la misma autoridad sancionadora administrativa determine como necesario, la misma figura se debe contemplar en el texto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vista de que su aplicación conlleva varias ventajas, algunas de ellas son :

a).- El infractor realiza trabajo temporal de gran ayuda y auxilio a sectores desatendidos.

b).- El infractor realiza trabajo, cuya productividad se ve reflejada en el ámbito social.

c).- El infractor no se encuentra aislado del mundo exterior por treinta y seis horas, cuestión que le costaría importantes horas de trabajo por dicho tiempo, pues si bien es cierto que el párrafo segundo y tercero son medidas protectoras para las clases trabajadoras y no asalariadas fijando para las mismas únicamente una multa no mayor a un día de salario, también lo es que gran parte de las familias mexicanas debido a la precaria condición socioeconómica de nuestro país dependen, en la mayoría de las veces, del sustento que proporciona un sólo día de salario.

d).- No se realiza la convivencia entre infractores y delincuentes en las mismas cárceles preventivas, lo cuál imposibilita la influencia mutua por interacción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e).- Aquéllas personas de escasos recursos económicos que carecen de un trabajo remunerado por su baja condición social tiene la posibilidad de adquirirlo al término de la sanción del trabajo social en la misma dependencia o en otra distinta.

f).- Con la realización del trabajo social por el término Constitucional de 4 horas diarias que recomiendo como faena, el infractor al término de esta puede seguir realizando sus actividades laborales cotidianas sin que se desatienda a las necesidades domésticas y familiares. El infractor no se encontraría, a contrario sensu del arresto, en condición inactiva.

g).- Impide los efectos negativos que causa la estancia en una cárcel preventiva ya que le permite conservar su trabajo y seguir en su medio familiar.

Respecto a la protección otorgada en los párrafos segundo y tercero del artículos 21 Constitucional, la intención del legislador, como anteriormente comentaba, se constituye con respecto a la clase trabajadora y a la desempleada; aunque la redacción del párrafo segundo no es del todo coherente, pues según establece : "Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso" ; la Ley Federal del Trabajo define al salario en su artículo 82 como : "la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo". De tal suerte que únicamente el trabajador lo recibe por un servicio prestado, siendo contradictorio el hecho de que un trabajador no lo perciba, como se entiende de la denominación "trabajadores no asalariados"; en tal caso, no figura como trabajador, sino como desempleado, y por lo mismo no percibe salario alguno ni ingreso, por ende es incorrecto el criterio del legislador de fijar una multa no mayor a un día de "su ingreso", pues el mismo es inexistente y la medida protectora se torna ineficaz.

De tal suerte y en vista de lo anterior, se justifica la figura de la permuta de la multa por trabajo social, ya que ésta además de ser una sanción, es al mismo tiempo una medida de protección al desempleado o imposibilitado para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pagar una multa de un día de salario, por tanto, de adoptarse esta idea sería necesaria la abrogación total del párrafo tercero del artículo 21 Constitucional.

La idea es respaldada por el autor Sergio Huacuja Betancourt quién establece : "Considero que el procesado podría tener una importante función social al dedicar parte de sus actividades a un servicio comunitario. Pero nunca le debe obligar a llevar a cabo una faena indigna; tampoco se le restringirán las percepciones salariales que conforme a la ley le correspondan, porque se trata de un trabajo adicional, que no debe ser óbice para la manutención y cuidado de sus dependientes económicos, por elementales consideraciones, sobre decir que debe emplearse en lugar de la reclusión".⁸⁵

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México aprueba la recomendación, al opinar al respecto lo siguiente: "El tema pertenece a los sustitutivos de las penas cortas a prisión, introducidas a nuestro Código Penal con la Reforma de 1984. Los sustitutivos están motivados en la inconveniencia de aplicar penas privativas de libertad a primodelincentes y sin peligrosidad" "El trabajo en favor de la comunidad consiste en la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas educativas o de asistencia social, o en instituciones privadas asistenciales. No deberá permitirse que el desarrollo del trabajo sea en forma humillante o degradante para el condenado. Deberá llevarse a cabo en Jornadas dentro de periodos distintos al horario de la labor que sea la fuente de ingresos para el sentenciado. Cada día de prisión será sustituido por una jornada de trabajo a favor de la comunidad".

⁸⁵ Huacuja Betancourt, Sergio, Ob.Cit, p.111

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

- El sistema sancionador del pueblo romano encontraba su pilar antes de la fundación de Roma en la venganza privada la cuál correspondía ejercer al paterfamilias.
- En las culturas mexicanas antiguas las sanciones se aplicaban según distintos sistemas establecidos para imponerlas, pues no se configuraba una verdadera unión política, cultural o consuetudinaria, sino que regían un sinnúmero de disposiciones aplicadas por cada pueblo, cuyos lineamientos se diferenciaban de acuerdo a las costumbres históricas de cada señorío.
- Se establecía un sentido estricto de aplicación de la función a su respectivo poder sin que se manejara la idea de la cooperación entre poderes, de tal suerte, quedaban integrados dichos poderes sin que fuera posible la invasión de facultades entre ellos mismos.
- La figura del Bando de Policía ha aparecido a lo largo de la historia legislativa mexicana, sufriendo constantes cambios en su estructura y contenido. Su primer antecedente Constitucional data de la Constitución Política Federal de 1857.
- Así, en vista del carácter de poder jurídico del ejecutivo y de la función estatal que ejercita por el principio de la división de poderes, es que se justifica la presencia de una potestad sancionadora propia, que lo hace

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

independiente, y cuyo fin lo constituye el hacer cumplir las disposiciones administrativas utilizando medios preventivos y represivos a través de sus órganos competentes de enjuiciamiento y sanción, sin acudir al auxilio de otro poder y al cuál se denomina en vista de sus características sui generis, como poder sancionador administrativo .

- La facultad de la administración pública de castigar todas las violaciones a una ley administrativa que no constituya delito, sino infracción, se denomina poder sancionador de la administración pública o régimen de policía de la administración pública.

- La lectura del artículo 21 Constitucional en la parte conducente al tema de estudio presenta una oscura e irregular redacción en el ordenamiento constitucional, pues una interpretación estricta motiva a pensar que la actuación de la autoridad administrativa para sancionar los ilícitos distintos a los comprendidos en los bandos es inconstitucional y de igual forma la facultad que se les confiere en las leyes administrativas secundarias para intervenir en estos casos.

- Existen ciertos aspectos que diferencian al poder sancionador judicial penal del administrativo, el ius puniendi del estado comprende a la facultad sancionadora del poder judicial y de la administración pública, sin embargo, ésta última tiene su origen en un régimen de policía administrativo. Se aplica con respecto a la comisión de infracciones administrativas, se vale de medidas meramente preventivas más que represivas, restringe por razones convencionales actividades que son reprobables por la propia administración pública, sanciona el incumplimiento a una obligación pública explícitamente comprendida en la ley, se impone mediante un acto administrativo, su aplicación es menos severa en vista de la naturaleza del ilícito, el órgano de aplicación es distinto del judicial por tanto el procedimiento establecido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

también lo es, tiene como finalidad la conservación de su orden interno y del orden social, su aplicación tiene un fin punitivo preventivo.

- Entre las sanciones aplicables a contravenciones administrativas figuran la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, la destitución, cancelación de licencias, decomiso, clausura, apercibimiento, arresto, multa, sin embargo, la amonestación, la cancelación, la clausura no encuentran asiento Constitucional sino en la legislación secundaria.

- La aplicación de sanciones de similar o igual contenido concluye la inexistencia de una distinción sancionadora entre las penas aplicadas en el ámbito judicial y el administrativo, sin embargo, su imposición persigue una finalidad distinta.

- La facultad para la aplicación de sanciones a dichas conductas infractoras se realizaría fundamentalmente por medio de dos mecanismos :
a).- a través de la coacción con la que cuenta la administración pública para hacer cumplir sus actos de manera forzosa cuando el particular no cumple voluntariamente, b).- por medio de la facultad que le confiere el artículo 89 Constitucional fracción primera para "promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión" pues de no contar el ejecutivo con esta atribución, la autoridad carecería de un medio coactivo para cumplir con esta función de manera eficiente. sin embargo, erróneamente se conserva la idea de que la función ejecutiva de cualquier ley comprende a su vez la potestad implícita para sancionarlas, siendo que debe fundarse debida y apropiadamente la facultad sancionadora por la comisión de infracciones a las demás leyes que no constituyan Bandos de Policía y Buen Gobierno.

- Las sanciones que la administración pública puede imponer por la comisión de una infracción administrativa, pueden ser de diversa índole y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

naturaleza, las que consisten en tres clases fundamentales : sanciones administrativas, medidas de apremio y sanciones disciplinarias.

- En México no se aplican las características del Reglamento de Policía y Buen Gobierno a los reglamentos autónomos, ni siquiera aún es factible hablar de su existencia en la legislación mexicana por 2 razones :

1.- El artículo 115 de la Carta Magna en su fracción II, que establece la facultad de los ayuntamientos para expedir los bandos : "de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados", refiere que estas bases se traducen en una ley previa expedida por el congreso federal o local situación totalmente contraria a la naturaleza de un reglamento per se.

2.- El principio jurídico de "reserva de la ley" establece que la limitación a los derechos de los gobernados debe ser materia de ley en un sentido formal y material; por tanto, el régimen de policía administrativa como un medio de vigilancia y restricción de garantías que comprende al poder sancionador político, debe aplicarse para que se respeten leyes de naturaleza administrativas y no exclusivamente, - como se observa de la redacción Constitucional - en un reglamento gubernativo expedido por la autoridad municipal.

- Que toda violación a la obligación establecida en la norma administrativa consistente en dar, hacer, no hacer por parte del gobernado constituye una infracción acreedora a una sanción administrativa, la relación que guarda la obligación pública con el poder sancionador administrativo se fundamenta en el incumplimiento en que incurren algunos gobernados de las obligaciones sustanciales y formales impuestas en la norma, el Estado prevé

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dicha conducta como conducta tipificada acreedora a una determinada sanción.

- El orden jurídico vigente reconoce su presencia y otorga personalidad jurídica a la persona colectiva como centro de imputación de derechos y obligaciones, como tal, es lógica la posibilidad para incurrir en el incumplimiento de la obligación pública a la cuál se encuentre sujeto, por tal motivo se justifica la aplicación de una sanción administrativa a la persona moral y no únicamente a la persona física.

- Una definición más o menos acertada de infracción administrativa correspondería a la siguiente : aquella conducta típica, antijurídica y culpable con la que se incumple una obligación pública de la que es responsable una persona individual o colectiva que debe ser sancionada por un órgano de la administración pública.

- La exposición de dichos elementos, no revela una discrepancia elemental entre ambas figuras, lo que determina que aluden a una misma naturaleza penal; se observa por consiguiente que las infracciones están reguladas supletoriamente, en lo no previsto en sus disposiciones por los principios establecidos en la norma penal , sin embargo existen ciertos puntos técnicos materiales ajenos a su estructura que resaltan una distinción recíproca. No subsiste una diferencia de naturaleza penal entre ambas, pues ontológicamente persiguen los mismo fines y se encuentran integradas por elementos idénticos.

- Es cierto que supletoriamente se aplica el procedimiento sancionador regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuando la ley es omisa al respecto, también lo es que éste es distinto al que se encuentra establecido en la legislación que si lo contempla, por lo que se deriva la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

diversidad de procedimientos sancionadores, constituyendo una aberración jurídica, pues la finalidad es respetar el derecho del gobernado de ser oído y vencido en juicio con etapas procedimentales unificadas que no se diferencien de la supletoriedad procesal de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

- Aún y cuando se ha señalado la imposición de penas predominantemente corporales para el delito y con carácter de excepcional tratándose de infracciones, correspondiendo a éstas últimas sanciones de carácter patrimonial o privativas de derechos como lo son la multa y la clausura, pudiera darse el caso de que la conducta criminal encuadre en varios tipos legales constituyendo por tal una pluralidad de ilícitos, a tal modo que la conducta delictiva pudiera coincidir con la tipificada como conducta ilícita administrativa. Esto suscita problemas en la aplicación de sanciones administrativas aún no resueltos por la autoridad.

- La legislación de carácter administrativo es omisa en el mayor de los casos en resolver problemas como la aplicación de una legislación determinada en el supuesto del concurso de leyes, la infracción continuada, la reincidencia por la comisión de infracciones administrativas.

- Las contravenciones deben ordenarse en la codificación sugerida de acuerdo al campo que se afecte de la administración pública, es decir, estructuradas de manera orgánica y sistemática, así mismo, se deben fijar criterios únicos para la aplicación de todas las sanciones, como el caso de que se trate de una conducta reincidente, por la gravedad de la infracción; o por los daños causados. La codificación habrá de contener los preceptos y principios generales aplicables a todas las infracciones y sanciones.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Se observa claramente el conflicto interpretativo ocasionado por la mala redacción del artículo 21 Constitucional; pues si bien es cierto que diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen que la clausura, la suspensión, la cancelación de licencias son lícitas por ser necesarias para la actividad administrativa, también lo es el hecho de que no se contemplan en el Marco Constitucional, así, se justifica la necesidad de contemplarlas dentro del citado precepto, precisamente para evitar cualquier clase de controversia entre la legislación ordinaria que si las enuncia y la Carta Magna.

- La autoridad administrativa atenta en repetidas ocasiones contra el citado principio Constitucional cuando su actuar sancionador por infracciones cometidas a las demás leyes administrativas se funde en "una idea implícita para ejecutar leyes" cuestión que debe ser corregida con una redacción objetiva y precisa del artículo 21 Constitucional.

- La naturaleza del delito y la infracción es penal, aunque presentan diferencias técnicas, entre una de ellas oscila la gravedad de la comisión, determinando por tal que no es factible sancionar a un criminal infractor con una sanción privativa de libertad de igual forma que a un delincuente común, puesto que la gravedad de la infracción no es equiparable a la de un delito, lo que no justifica en ningún caso la imposición de dicha sanción; este argumento se funda de igual forma en la indebida convivencia diaria entre infractores y delincuentes en las mismas cárceles preventivas de distintas regiones del país, aspecto que debe delimitarse, pues la peligrosidad del delincuente no coincide con la del infractor.

RECOMENDACIONES

- La cancelación, el apercibimiento, la amonestación y clausura no se encuentran fundamentadas en la Carta Magna, sugiero su implementación en el texto Constitucional Federal para evitar abusos por parte de la autoridad en su aplicación.

- La sanción penal es generalmente de carácter corporal pero también contempla excepcionalmente la de naturaleza patrimonial como la multa, que puede coincidir con la sanción pecuniaria impuesta por un órgano de la administración. Esta situación conlleva a la violación del principio aludido en el artículo 23 Constitucional.

- Para resolver la problemática respecto a sanciones de igual índole aplicables por órganos administrativo y penal que conlleve a no violar el principio establecido en el artículo 23 Constitucional, es menester implementar dos recomendaciones :

1. Cuando la sanción sea del mismo grado, recomiendo se establezca en la norma penal la competencia exclusiva de la autoridad judicial para imponer la sanción y con ello evitar se dicten dos sentencias condenatorias en un mismo sentido.
2. Cuando la sanción sea de distinto grado, será competente para resolver el poder cuyo ordenamiento señale la sanción más grave

por tratarse de una conducta penalizada por dos ordenamientos de naturaleza distinta.

- Para resolver la problemática respecto al concurso ideal o fomal de leyes, recomiendo integrar en una codificación sancionadora de infracciones administrativas el principio de absorción o de consunción por la comisión de contravenciones políticas.

- Para resolver la problemática respecto al concurso material de leyes, sugiero la adopción de los tres sistemas para sancionar el concurso real utilizados por el Código Penal del Distrito Federal en materia federal, asimilando la redacción al siguiente precepto, el cuál quedaría así : "En el caso del concurso real, se impondrá la suma de las sanciones de las infracciones cometidas si ellas son de diversa especie (Criterio de acumulación Jurídica). Si son de la misma especie se aplicarán las correspondientes a la infracción que merezca la mayor sanción (Criterio de absorción) las cuáles podrán aumentarse en una mitad más sin que excedan de las máximas señaladas en la ley (Criterio de acumulación material) .

- Para resolver el problema de la reincidencia de infracciones administrativas recomiendo la fijación de un riguroso estándar aplicable a todas las conductas infractoras del marco jurídico administrativo cuya redacción debe ser incluida en una compilación jurídica de todos los ilícitos y sanciones administrativas.

- Una posible redacción del criterio base sugerido quedaría a mi consideración como sigue "se entiende por reincidencia, para los efectos la ley aplicable y demás disposiciones derivadas de ella, cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos

años siguientes a la fecha en que se emitió la resolución relativa a la primera infracción".

- En caso de reincidencia, se podrá imponer multa hasta por el doble del monto superior correspondiente.

- Teniendo en cuenta que aún y cuando al infractor se le aplicó una sanción por la comisión de una contravención, y el mismo persiste en su conducta criminal, el legislador ha tenido a bien considerar la reincidencia como agravante, por lo que se considera justificada la propuesta en el sentido de duplicar la multa por el monto superior establecido en la respectiva Ley como un estándar para cada infracción, esto con la finalidad de evitar cualquier repetición.

- En vista de las diferencias técnicas entre la figura de la infracción y el delito, son dichos puntos los que las distinguen y que dan la pauta para que no sea posible asimilar la infracción como conducta criminal al Derecho Penal, pues si bien es cierto que las contravenciones y sanciones administrativas se encuentran en forma dispersa y desordenada en la legislación y no en forma compilada y unificada como debiera ser, su existencia es suficiente para distinguir la necesidad del reconocimiento del derecho de las infracciones administrativas como una rama autónoma del derecho administrativo, el cuál debe ser recopilado en una misma normatividad jurídica para reforzar su carácter de autonomía.

- De las distinciones observadas entre la infracción y el delito en el capítulo cuatro, se desprende por consiguiente, que si bien aluden a una naturaleza y principios comunes, también lo es que no es suficiente ese hecho para aplicar supletoriamente la norma penal a la administrativa, pues se tratan de normas que atienden una esencia y ontología distinta, siendo necesaria la

plena autonomía del derecho de las infracciones administrativas con la adecuación de una codificación que rijan especialmente su metodología (justificación sustantiva).

- El problema anteriormente expuesto se desarrolla en vista de la extensa dispersión de ilícitos en cada ley, lo cuál hace necesario el establecimiento del cuerpo normativo compilador mencionado en aras de una unificación de las contravenciones a incurrir, todo esto para que el gobernado conozca las faltas en que pudiera incurrir por la comisión de un hecho o la sanción a la que se haría acreedor y tuviera conocimiento de las herramientas legales que auxiliarían a su defensa.

- Dichas contravenciones deben ordenarse en la codificación sugerida de acuerdo al campo que se afecte de la administración pública, es decir, estructuradas de manera orgánica y sistemática, así mismo, se deben fijar criterios únicos para la aplicación de todas las sanciones, como el caso de que se trate de una conducta reincidente, por la gravedad de la infracción; o por los daños causados. La codificación habrá de estar precedida de los preceptos y principios anteriormente expuestos y deberán ser aplicables a todas las infracciones administrativas y sanciones.

- La suposición de la implementación de un capítulo de faltas graves en la referida codificación así como la sanción que debe aplicarse por su realización es necesaria y justificada, pues tal omisión repercute en que se otorgue implícitamente a la autoridad y como ocurre en la práctica una facultad discrecional de enormes proporciones para decidir que infracciones son graves y cuáles no.

- Sugiero la implementación de cinco etapas procesales idénticas para la aplicación de sanciones administrativas cometidas en todos los ámbitos políticos, las cuáles consistirán, sin entrar en materia de fondo, en las siguientes:

1. Formación del órgano Competente para la determinación de la infracción administrativa.
2. Emplazamiento.
3. Término Probatorio.
4. Alegatos.
5. resolución.

- Sugiero la sustitución de la sanción privativa de libertad cuya aplicación corresponde únicamente al delito, por la realización de trabajo social llevado a cabo en los centros de trabajo que la misma autoridad sancionadora administrativa determine como necesario, la misma figura se debe contemplar en el texto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La Ley Federal del Trabajo define al salario en su artículo 82 como "La retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo". De tal suerte que únicamente el trabajador lo recibe por un servicio prestado, siendo contradictorio el hecho de que un trabajador no lo perciba, como se entiende de la denominación "trabajadores no asalariados"; en tal caso, no figura como trabajador, sino como desempleado, y por lo mismo no percibe salario alguno ni ingreso, por ende es incorrecto el criterio del legislador de fijar una multa no mayor a un día de "su ingreso", pues el mismo es inexistente y la medida protectora se torna ineficaz.

- De tal suerte, y en vista de lo anterior, se justifica la figura de la permuta de la multa por trabajo social, ya que ésta además de ser una sanción, es al mismo tiempo una medida de protección al desempleado o imposibilitado para pagar una multa de un día de salario, por tanto, de adoptarse esta idea sería necesaria la abrogación total del párrafo tercero del artículo 21 Constitucional.

- La lectura del artículo 21 Constitucional debería quedar de la siguiente forma : "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones a Reglamentos Gubernativos y de Policía, así como a las demás leyes de carácter administrativo en los casos y modos que la misma determine las que únicamente consistirán en clausura temporal o definitiva, amonestación, suspensión, inhabilitación o destitución, cancelación de licencias, decomiso, apercibimiento, multa; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará ésta por trabajo social que no excederá en ningún caso de cuatro horas de jornada diaria por el periodo que la autoridad competente determine como necesario.

- Con la adición del vocablo "Administrativa" que señale el ámbito de competencia sancionadora de la autoridad administrativa. Esta redacción no descarta la existencia de Los Bandos de Policía y Buen Gobierno al comprenderla como legislación administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. décima edición, editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1997.
- 2.-AMUCHATEGUI REQUENA, Irma, Derecho Penal, editorial Harla, México, Distrito Federal, Abril de 1999, p.90
- 3.-BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de derecho Administrativo, Editorial Trillas, decimoquinta edición, México, D.F., Julio de 1990.
- 4.-BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Quinta Edición, México, D.F. 1993.
- 5.- CÁMARA DE DIPUTADOS, del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones Tomo III Editorial Porrúa S.A., cuarta edición, México D.F. Septiembre de 1994.
- 6.- CÁMARA DE DIPUTADOS, del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones Tomo VIII Editorial Porrúa S.A., cuarta edición, México D.F. Septiembre de 1994.
- 7.- CÁMARA DE DIPUTADOS, del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones Tomo XI, Editorial Porrúa S.A., cuarta edición, México D.F. Septiembre de 1994 .
- 8.-CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos elementales de Derecho Penal Editorial Porrúa S.A., Trigésima Quinta Edición, México D.F, Junio de 1995.
- 9.-DELGADILLO, Lucero. Elementos de Derecho Administrativo, Limusa Noriega Editores, tercera reimpresión .México D.F., 1995.

- 10.-DE PINA Rafael De, Diccionario De Derecho, Editorial Porrúa S.A., Vigésima Quinta Edición, México D.F. Marzo de 1998.
- 11.- DICCIONARIO JURIDICO Espasa, editorial calpe S.A. fundación Tomás Moro, Madrid 1999.
- 12.-DICCIONARIO JURIDICO mexicano, Tomo I - O, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa S.A. , Décima tercera Edición, México D.F 1999.
- 13.- DICCIONARIO JURIDICO mexicano, Tomo P - Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa S.A., Décima tercera Edición, México D.F 1999.
- 14.- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio Jesús De, Derecho Fiscal , Editorial Mc Graw Hill, México D.F., 1998.
- 15.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., Trigésima primera Edición, México D.F. 1992.
- 16.-GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Angel, Teoría de la infracción fiscal, Cárdenas Editor Quincuagésima edición, México D.F., Abril de 1999.
- 17.-GARCÍA MAYNES, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., Quincuagésima Edición, México D.F. 1999.
- 18.-HUACUJA BETANCOURT, Sergio, La desaparición de la prisión preventiva, Editorial Trillas, decimoquinta edición. México, D.F, Marzo de 1996.
- 19.-LA PEZA, José Luis De, De las Obligaciones, Editorial Mc Graw Hill, México D.F, 1997.
- 20.-LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Introducción al Derecho Penal, Editorial Porrúa S.A, Tercera Edición, México D.F 1995.
- 21.- MARQUEZ PIÑEIRO, Rafael, Derecho Penal Parte General, Editorial. Trillas, Segunda Edición, México D.F. 1991.
- 22.-MARTÍNEZ LARA, Ramón. El sistema Contencioso Administrativo en México, Editorial Trillas, México D.F. Marzo de 1990.
- 23.-MARTÍNEZ MORALES, Rafael Ignacio, Derecho Administrativo primer Curso, Editorial Harla, Segunda edición, México D.F., 1994.

24.-MARTÍNEZ MORALES, Rafael Ignacio, Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Harla, México D.F., 1991.

25.- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho administrativo, Editorial Porrúa S.A., Quinta edición, México D.F., Junio de 1998.

26.-SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa S.A, Décima Quinta Edición, México, D.F. 1992.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- 1.- Bando de Policía y Buen Gobierno, centro estatal de desarrollo municipal, segunda edición, Marzo del 2000. Xalapa, Ver.
- 2.- Código Fiscal de la Federación. Ediciones Delma, Septiembre del 2001 México, Distrito Federal.
- 3.- Código Penal del Estado de Veracruz, Editorial Cajica, Cuarta reimpresión Marzo del 2001.
- 4.- Ley de Puertos, Ediciones Delma, cuarta edición, Febrero del 2001, México. Distrito Federal.
- 5.- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Ediciones Delma, quinta edición, Enero del 2001, México Distrito Federal.
- 6.- Ley de Aviación Civil, Ediciones Delma, tercera edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal.
- 7.- Ley de la Propiedad Industrial, Ediciones Delma, tercera edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal.
- 8.- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ediciones Delma, tercera edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal.
- 9.- Ley de Pesca, Ediciones Delma, segunda edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal.
- 10.- Ley Federal de Radio y Televisión, Ediciones Delma, tercera edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal.
- 11.- Ley Federal de Protección al Consumidor, Ediciones Delma, tercera edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

12.- Ley Federal de Turismo, Ediciones Delma, Cuarta edición, Agosto del 2001, México Distrito Federal.

13.- Ley Federal de Cinematografía, Ediciones Delma, tercera edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal.

14.- Ley de Navegación, Ediciones Delma, cuarta edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal

15.- Ley Federal de Metrología y Normalización, Ediciones Delma, tercera edición, Febrero del 2001, México Distrito Federal

16.- Ley Aduanera, tercera edición, Ediciones Delma, Febrero del 2001, México Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OTRAS FUENTES

- 1.- Página de internet del Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx
- 2.- Página de internet de "Todo legal", www.vlex.com
- 3.- Página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. www.scjn.gob.mx
- 4.- Página de Internet del H.Congreso de la Unión. www.hcdd.gob.mx

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN