



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO.**

---

**INSTITUTO PATRIA BOSQUES A.C.**

**CLAVE: UNAM 8820-09.**

**“ADICIÓN AL ARTÍCULO 21 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS, PARA CONSAGRAR EL  
DERECHO DE AUDIENCIA COMO REQUISITO  
PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN  
ADMINISTRATIVA”.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**EVA JESSIKA MARTÍNEZ RENDÓN**

**ASESOR DE TESIS:**

**LIC. GABRIEL RODRÍGUEZ ANGELES.**

**CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO, 2018**



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.



# INSTITUTO PATRIA BOSQUES

UNAM 8820

## AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN DE TESIS

**C. DIRECTORA GENERAL DE INCORPORACIÓN Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM.  
P R E S E N T E.**

Me permito informar a usted que la tesis titulada:

“ADICIÓN AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONSAGRAR EL DERECHO DE AUDIENCIA COMO REQUISITO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA”

Elaborada por:

1. MARTINEZ RENDON EVA JESSIKA 411552116
  2. \_\_\_\_\_
  3. \_\_\_\_\_
- |                  |                  |            |                 |
|------------------|------------------|------------|-----------------|
| Apellido Paterno | Apellido Materno | Nombre (s) | Num. expediente |
|------------------|------------------|------------|-----------------|

alumno (s) de la carrera de LICENCIATURA EN DERECHO

reúne los requisitos académicos para su impresión.



22 de MAYO del 2018

INSTITUTO PATRIA BOSQUES  
LICENCIATURA EN  
DERECHO  
Clave de Incorporación  
UNAM 8820-09  
Acuerdo CIRE 50/97 del  
18/03/1997.

LIC. GABRIEL RODRÍGUEZ ÁNGELES

Nombre y firma del  
Asesor de la Tesis

sello de la  
institución

LIC. PATRICIA VARGAS MÉNDEZ

Nombre y firma del  
Director Técnico de la carrera

## Agradecimientos

El presente trabajo de investigación, no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de mi mamita **Eva Rendón Bonilla**, mi hermana **Alejandra Martínez Rendón** y mi cuñado **Erik Jaciel Reyes Bautista**.

Le agradezco a **Dios** por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, al darme la fuerza para seguir adelante, y lograr una de mis más grandes metas, con salud, felicidad y rodeada de las personas que más amo; por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de experiencias, conocimientos; por haberme permitido nacer y crecer en una familia maravillosa que siempre me ha impulsado a ser mejor cada día; así también, de darme la aptitud para saber ejercer esta profesión con orgullo, respeto y humildad, con el profesar constante basado en la justicia y la equidad.

Al **Instituto Patria Bosques,**  
**Universidad,** agradezco la  
oportunidad que me brindó al  
acogerme en sus  
instalaciones, en donde **mis**  
**profesores,** me aportaron su  
conocimiento, que atesoro y  
llevo a la práctica, en mi vida  
profesional.

Muy especialmente quiero  
agradecer; al Profesor **Lic.**  
**Gabriel Rodríguez Ángeles**  
por la asesoría y apoyo en la  
elaboración de este trabajo de  
investigación, por su tiempo,  
paciencia, pero sobre todo por  
creer en mí y creer en mi  
proyecto.

Con todo cariño a mis Padres **Eva Rendón Bonilla**, por haberme dado la vida, ser mi mayor ejemplo y la más bonita motivación; estoy infinitamente agradecida con Dios, porque eres mi angelito en la Tierra, tener la dicha y fortuna de ser tu hija, gracias por ser mi mejor amiga, no tengo palabras para agradecerte y demostrarte todo lo que **ERES** y significas en mi vida, solo ser mejor hija, persona y profesionista cada día, **COMO HE DE PAGARTE POR TANTO AMARME... SABES QUE ESTO LO LOGRAMOS JUNTAS... GRACIAS A TI MAMITA... VALIO LA PENA HACERLO...;**

**José Martín Martínez Alemán**, gracias por ser el hombre que más amo y admiro en la vida, gracias por quererme y apoyarme tanto, porque toda palabra que recibo de ti, lo acompaña un cariño o una palabra bonita.

**Mami y Papi** les debo una niñez de alegría y una juventud de constante lucha por lo que hoy empiezo a lograr, sé que el camino es largo, pero sin duda lleno de éxitos, que tengo la bendición de compartirlo con ustedes, como un tributo más invaluable del amor, perseverancia y educación que han sembrado en mí, su hija que los ama con todo el corazón.

Para mi **FAMILIA**, abuelitos **Glorita** y **Jesús**, saben que los quiero mucho y les agradezco su amor y sus enseñanzas...; **Elvirita** y **Manuel**, que desde el cielo me cuidan, los quiero mucho; a todos mis tíos, tías, primos, primas, sobrinos, sobrina.

**Gracias por su apoyo y su amor.**

Para ti **PAPITO MIGUEL** que donde quiera que te encuentres sé que me miras y que estas feliz de verme realizar una de las metas más importantes en mi vida, gracias por los años que tuve la oportunidad de escuchar tu voz y tus sabias palabras.

**SIEMPRE ESTARAS EN MI CORAZÓN.**

A mi hermanita Alejandra **Martínez Rendón**, este es uno de mis primeros logros, que quiero compartir contigo por ser esa maravillosa persona que Dios me dio como compañera de vida, por ser la que me ha impulsado y ser el mejor

ejemplo a seguir, eres la mujer y profesionalista que más admiro, por la que, sin duda daría mi vida entera. Gracias por siempre ser incondicional y por ser la mejor amiga del universo.

**TE ADORO MUCHO  
HERMANITA.**

En especial, te lo dedico a ti mi pequeño **GRAN ANGELITO** de mi corazón **LEONARDO JACIEL**, porque más que mi sobrino, mi ahijado, eres para mí la chispa que le dio color y alegría a mis días.

Infinitas gracias Dios por tu vida en mi vida... a ti te debo todas y cada una de mis sonrisas y mis deseos por ser mejor y porque este mundo sea mejor para ti.

**Y TE CONOCI Y TU MUNDO ME CAMBIO...**

**TU ME HAS DADO EL VALOR DE CREER EN ALGO SIN SIQUIERA VERLO...**

**GRACIAS A TI POR EXISTIR...**

**GRACIAS POR SER TAN CHIQUITO Y POR SER TAN GRANDE EN MI CORAZON...**

**!!!TE AMO TANTO TANTO MI NIÑO GUAPO!!!**

Para mi cuñado, hermano y amigo **Erik Jaciel Reyes Bautista**, por tu apoyo, por tu manera de enseñarme que todo es posible si se anhela con el corazón, por tu entusiasmo desde el primer día que te conté de este proyecto, por creer en mí y nunca dejarme rendir ante nada. Te quiero mucho Gemonito.



A mis **AMIGAS y AMIGOS**  
Daniela Vernis, Saidet Cordova,  
Claudia Ramirez, Alejandra  
Hernández, en especial a ustedes  
agradezco encontrarlas en este  
maravilloso camino llamado VIDA  
y por impulsarme a ser mejor, por  
creer en mis capacidades, por  
sus consejos, por enseñarme el  
verdadero significado de la  
amistad y por orientarme en esta  
nueva etapa como profesionista.  
**LAS QUIERO MUCHO.**

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	I
---------------------------	---

## CAPÍTULO I

### LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

<b>I.1</b>	<b>Los Derechos Humanos</b> .....	1
I.1.1	Evolución de los Derechos Humanos en México .....	9
<b>I.2</b>	<b>Derecho Administrativo</b> .....	14
I.2.1	Culminación en el Sistema Jurídico Mexicano .....	20
<b>I.3</b>	<b>Sanciones administrativas</b> .....	21
I.3.1	En Chile .....	21
I.3.2	En España .....	25
I.3.3	Su implementación en la Legislación Mexicana .....	30
<b>I.4</b>	<b>Infracciones Tributarias en el Sistema Jurídico Mexicano</b> .....	33

## CAPÍTULO II

### CONCEPTO Y NATURALEZA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

<b>II.1</b>	<b>Concepto de acto administrativo</b> .....	38
II.1.1	Elementos de existencia y de validez .....	41
<b>II.2</b>	<b>Concepto de infracciones y sanciones</b> .....	43
II.2.1	Clasificación de sanción .....	45
II.2.1.1	Concepto de sanción administrativa .....	46
II.2.1.2	Elementos .....	47
II.2.1.3	Tipos de sanción .....	48
II.2.1.4	Concepto sanción fiscal .....	49
II.2.1.5	La multa .....	50

II.2.1.5.1	Concepto de multa .....	52
II.2.1.5.2	La multa como acto de autoridad .....	54
II.2.1.5.3	Finalidad y destino de la multa .....	54
II.2.1.5.4	Requisitos constitucionales de la multa ....	57
II.3	Diferencias entre multa, sanción e infracción .....	62
II.3.1	Elementos de existencia y de validez .....	63
II.4	Disciplinas del Derecho que estudian las sanciones administrativas ....	63
II.4.1	Derecho Administrativo .....	70
II.4.1.1	Fuentes del Derecho Administrativo .....	74
II.4.2	Derecho Administrativo Sancionador .....	87

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO JURÍDICO DE LAS MULTAS EN MÉXICO**

III.1	Potestad sancionadora del ejecutivo y fundamentación .....	89
III.2	Requisitos constitucionales del acto administrativo .....	96
III.3	Aspectos legislativos de la multa .....	100
III.4	Los Derechos Humanos ante la coacción de la multa .....	102
III.5	Fundamentos legales que participan en el estudio sistemático de la individualización de las multas en México .....	102
III.5.1	Obligación de contribuir con el gasto público .....	104
III.5.2	Clasificación de las contribuciones .....	110
III.5.3	Fundamentación y motivación de acto de autoridad .....	113
III.5.4	La aplicación de multas, es independiente al pago de las contribuciones establecidas en la Constitución .....	114
III.5.5	Cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las Leyes Federales y Estatales. (Decreto de desindexación del salario mínimo) .....	116

## CAPÍTULO IV

### ADICIÓN AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONSAGRAR EL DERECHO DE AUDIENCIA COMO REQUISITO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

IV.1	Texto actual del artículo 21 Constitucional .....	122
IV.2	Consideraciones, específicas, para adicionar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	124
IV.2.1	Imposición de sanciones de tránsito. Manifestación del <i>ius puniendi</i> del Estado .....	132
IV.2.2	La imposición de una sanción pecuniaria (acto de privación) por infracción al reglamento de tránsito debe respetar los artículos 14 y 16 constitucionales (debido proceso administrativo y audiencia previa) .....	136
IV.2.3	El Reglamento de Tránsito Metropolitano vulnera el derecho de audiencia previa, en relación con la imposición de sanciones pecuniarias de tránsito (acto privativo) .....	142
IV.2.4	El derecho de los presuntos infractores al debido proceso implica el derecho a ser notificados oportuna y debidamente de la presunta infracción a fin de que puedan aportar pruebas y alegar en contra de dicho acto de autoridad, de manera previa al deber de pago .....	146
IV.3	Propuesta de adición al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	154
	<b>CONCLUSIONES</b> .....	157
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	159

# INTRODUCCIÓN

Para referirse a la transgresión al Derecho Humano establecido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los supuestos de que autoridades administrativas imponen sanciones pecuniarias reguladas en el Código Fiscal de la Federación, cuando dichas sanciones resulten excesivas por no tomar en consideración la situación económica del sujeto activo.

El sistema Económico en México, se ha impulsado, de acuerdo a los principios políticos que han regido en cada una de las etapas de la historias de nuestra sociedad, ya que, a lo largo del tiempo se han establecidos estatutos de pago o cobro de impuestos legislados, así como, la necesidad de crear nuevas normas que sirvan como patrón para preservar el equilibrio sustentable del país, un ejemplo de ellos, puede verse reflejado en la legislación fiscal en su artículo 70, donde se establece que la aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, será independientemente de que se exija el pago de contribuciones respectivas y sus demás accesorios.

Así mismo, en su artículo 17-A establece que cuando las multas no se paguen en el término dispuesto en el Ordenamiento Fiscal, el monto de las mismas se actualizará desde el mes que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.

En un Sistema Jurídico como el nuestro, en el que se faculta a las autoridades para actuar en competencia en términos del artículo 16 Constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares deben actuar con las prerrogativas legales que les hayan sido otorgadas en el Órgano Supremo o en alguna Legislación.

Tales facultades legislativas que se otorgan al Congreso, tal como lo menciona el artículo 73 Constitucional, que nos habla de la Potestad Sancionadora del Estado.

Ahora bien, para la imposición de las multas respecto a infracciones cometidas, las autoridades no deben apoyarse en razonamientos generales susceptibles de ser aplicados a cualquier causante, porque los mismos no permiten establecer con precisión la gravedad de la conducta observada por el contribuyente, pues no se incluyen razonamientos comparativos que permitan delinear la importancia de las infracciones frente a los ingresos que debe percibir el Estado, ni los elementos para considerar si es o no reiterativo la conducta del causante, debe especificarse con claridad la cuantía de las operaciones que realiza el contribuyente, los medios de los que se valió la autoridad para inferir de ellas, el estado o condición económica del contribuyente.

Para imponer una multa fiscal en cuantía inferior a lo establecido en la Unidad de Medida y Actualización, es necesario que las autoridades fiscales razonen el uso de su arbitrio, y que expongan los razonamientos y las circunstancias de hecho y de derecho que hacen que en el caso particular se deban agraviar en alguna forma la sanción.

Esos razonamientos deben ser aplicados a las circunstancias del caso concreto, sin que sea suficiente hacer afirmaciones imprecisas. De lo contrario, se quebrantará la garantía de motivación y se dejaría además al afectado en estado de indefensión, pues no se le darán elementos para hacer su defensa, ni para desvirtuar la sanción concreta impuesta en su caso individual, contraviniendo al artículo 14 y 16 Constitucionales.

La imposición de la multa, tiene como objetivo castigar la conducta del contribuyente por incurrir en la omisión del pago de contribuciones, de ahí su finalidad es ejemplar para así evitar conductas similares.

Así mismo, no existe elemento que permita a la autoridad fiscal individualizar la sanción propiamente dicha en razón de que la base de esta vulnera el artículo 22 Constitucional, y en el caso aplica el principio jurídico de que “NO HAY SANCIÓN SIN LEY”.

Al señalar que el cálculo de las infracciones se hará con base a las contribuciones omitidas actualizadas, preve una multa excesiva, de modo que atenta el artículo 22 de la Constitución Federal de 1917, dicha multa resulta también excesiva porque la recuperación del poder adquisitivo del dinero adeudado al fisco federal es un efecto que corresponde a la actualización de créditos fiscales, motivo por el cual la incorporación en el precepto mencionado del valor actualizado de las contribuciones determinado al momento en el que la autoridad fiscal las calcule e imponga, constituye un medio para aumentar irrazonablemente el monto de la sanción, en todos los casos y con independencia de que las circunstancias de caso lleven a la autoridad a imponer multa máxima, media o mínima dentro del marco establecido por la ley de conformidad con lo establecido en el artículo 70 del Código Fiscal de la Federación, cuando las multas no se paguen en las fechas previstas por las disposiciones fiscales, deben actualizarse al mecanismo establecido en el artículo 17-A del mismo ordenamiento.

El monto de las multas y por consiguiente su actualización, dependerán de las cantidades que durante la mora deje de percibir el fisco y las cantidades que por pago de contribuciones haya omitido el obligado, sujetándose a los principios de legalidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 31, fracción IV de la Carta Magna, aun cuando la norma señale al que puede ascender la multa.

Es preciso señalar que, existe identidad entre las sanciones penales y administrativas, porque ambas son de carácter represivo y se aplican no para remover la transgresión de la norma jurídica, sino con el propósito de punición al infractor y su diferencia primordial es de orden adjetivo o procedimental, porque unas las aplican las autoridades judiciales, y otras los órganos de la administración.

De acuerdo con lo anterior, el principio fundamental establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que, no puede haber sanción que no esté establecida en una ley exactamente aplicable al caso, también rige en las infracciones administrativas y fiscales, como son las multas.

Está demostrado que los elementos esenciales de las contribuciones se encuentran en la ley, al igual que el procedimiento para determinarlos, cuando el legislador remite para ello lo que hoy llamamos Unidad de Medida y Actualización, tal y como se abordará en el cuerpo de nuestra investigación.

Por lo tanto, para calificar el carácter excesivo o no de la multa explicada, deben tenerse presentes la correspondencia entre la cuantía de la multa, así como, las condiciones económicas del infractor, que la sanción pecuniaria este en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga, y tomando en cuenta las finalidades que se persiguen con la imposición de la multa entre las que se encuentran la prevención y represión de la evasión ilegal tributaria.

Entonces, en razón del texto desarrollado se podrá concluir que por lo que toca a la ley, una multa será considerada excesiva e inconstitucional, cuando se fije como tal, una cantidad invariable y en su imposición, por lo tanto, no se puede tomar en consideración la realidad de la reincidencia a la comisión del hecho que la motiva, todo ello es en relación con la capacidad económica del infractor.

En efecto, al establecerse un sistema de Multas Fijas no se puede apreciar desde el punto de vista legal el carácter excesivo de la multa impuesta, debido a que, la autoridad administrativa no está obligada a individualizar el monto de la sanción, y por lo tanto, no existen parámetros de comparación para determinar si la multa carece de proporcionalidad o va más allá de lo razonable.

Aún más, el carácter excesivo de la multa fijada pero el artículo 76, fracción III, no se desprende del porcentaje en sí mismo considerado, sino de que al establecer un sistema rígido para la imposición de multas, sin tomar en cuenta la capacidad económica del infractor y la gravedad del infracción, basta que, la autoridad hacendaria descubra en uso de sus facultades de comprobación la omisión en el pago de una contribución para que, cualquier persona sea sancionada en la misma forma.



La única forma de evitar que las sanciones puedan ser desproporcionadas y, por tanto, excesivas e inconstitucionales, es necesario que se tomen en cuenta algunos requisitos que se mencionarán en el desarrollo de la presente investigación.

A pesar de que el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación está refiriendo a las contribuciones ante la inexistencia de una normatividad especial para las multas, tratándose de la precisión de la comisión de la infracción, es evidente que hay que utilizar el principio establecido en dicho artículo y, por ende, se trata de la omisión de una comisión, el momento justo de esa omisión lo es cuando se dan los supuestos del hecho generador de la misma produciendo el nacimiento de la obligación tributaria.

Y es así, por lo que, se pretende adicionar un párrafo al fundamento jurídico 14 Constitucional, a fin de establecer una individualización de multas con la intención de proteger y defender el Derecho Humano del gobernado, pero también de garantizar el pago de las mismas, ya que el mismo gobernado pagará en función de las percepciones económicas manifestadas y comprobadas en el procedimiento administrativo al que se sujetará.

# **CAPÍTULO I**

## **LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Para abordar el tema de la multa excesiva en materia fiscal como violatoria del Derecho Humano, con referencia al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es preciso señalar los orígenes de las figuras partícipes para su estudio, como lo son los Derechos Humanos, las Multas y su trascendencia real, ya que, solamente comprendiendo la historia, se entenderá la situación actual.

### **I.1 Los Derechos Humanos**

El origen de los Derechos Humanos, se puede determinar desde la aparición de los primeros seres humanos.

Los Derechos Humanos, actualmente son una herramienta que sirven para resolver una diversidad de problemas, ya sea entre personas, gobiernos, grupos étnicos, religiosos, etc.

Los Derechos Humanos surgieron ante la inexistencia de una ley que delimite ante la acción abusiva realizada por parte de algunos nobles, mandamases, ante el descontento existente por parte de varios esclavos o grupos sociales estos se sublevaron para que exista igualdad en el trato de las personas.

Después de varios intentos por cientos de años, en 1215 se realizó la primera aproximación a los que actualmente se conoce como la Declaración de los Derechos del Hombre que fue la Carta Magna de Inglaterra.

Esta Carta Magna, estuvo basada en la naturaleza del hombre, la cual proponía la igualdad en el trato y castigos justos para todas las personas que cometiesen delitos.

En pocas palabras, lo que los Derechos Humanos buscan demostrar que están basados en la naturaleza del hombre, su dignidad y buscan una mejora de la sociedad.

Tratando de aproximarse al origen de los Derechos Humanos, uno de sus principios estuviera en el “Código de Hamurabi”<sup>1</sup> que es, el primero en regular la conocida Ley del Tali3n en el cual se establece una proporcionalidad de la venganza, de la agresión y la respuesta.

Los Diez Mandamientos del Antiguo Testamento, son otro antecedente en la historia de los Derechos Humanos; ya que, estableciendo prohibiciones, se reconocían valores fundamentales para los seres humanos.

El Cristianismo, dio origen a una nueva etapa en el desarrollo hist3rico de los Derechos Humanos, al proclamar la igualdad entre los seres humanos y al rechazar la violencia. Todo ello contribuy3 a la aceptaci3n de principios, especialmente entre los pueblos oprimidos y los esclavos.

Una de las herencias culturales m3s perdurables que el Imperio Romano ha dejado y uno de los factores principales de la cultura de occidente es el Derecho Romano. Ha sido algo importante para el desarrollo de una vida disciplinada, no solo en el Imperio Romano sino tambi3n en el legado de sociedades posteriores. Para el a3o 449 a.C. se habían expuesto las Doce Tablas, el principio por el cual los ciudadanos podían reclamar sus derechos y defender ante los tribunales. Desde aquel momento los ciudadanos que figuraban colectivamente en el *ius civile* fueron examinados, sometidos a prueba y ampliados de acuerdo con el cambio de la 3poca y durante la 3poca de la república los derechos de las asambleas enriquecieron m3s el Derecho.

---

<sup>1</sup> **C3digo Hammurabi**, creado en el a3o 1751 a. C. Unifica los c3digos existentes en las ciudades del imperio babil3nico.

En esta época, los pretores podían interpretar las leyes al comienzo del periodo y cayó en la constante reinterpretación de las leyes que estaban dentro de los principios fundamentales que debían administrar el *ius civile*.

Todas las leyes fueron compiladas en el “Cuerpo del Derecho” (*Corpus Iuris*) por “el emperador bizantino Justiniano” <sup>2</sup> (527-565). Su autoridad imperial, prorrogada en la renovación medieval del Sacro Imperio Romano colaboraba al principio que los libros que formaban el Cuerpo del Derecho tenían en virtud de su racionalidad. En el Derecho Romano, al Derecho Civil, se le llamo inicialmente Derecho Civilizado.

Con la institución del Imperio Romano el contenido del derecho se amplió en una gran cantidad de decretos emitidos por los emperadores con el fin de asegurar que el Imperio fuera gobernado de una manera uniforme y equitativa. A medida que el Derecho se ampliaba y la sociedad a la cual se aplicaba, esta se convertía una sociedad más compleja y aumentaba la presión para que se codifique el Derecho en un cuerpo único y sistemático.

La Declaración de Derechos de Virginia, en junio 12 del año 1776, se firmó un mes antes de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos. En este documento se afirmaba que “la existencia de ciertos Derechos innatos que tienen todos los hombres una vez que entran en estado de sociedad no se pueden privar o desposeer bajo ningún pacto”. En este documento se afirma que “todo poder es inherente al pueblo y precede de él; los magistrados son mandatarios del pueblo, servidores y en cualquier momento responsables ante el; los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben ir separados; y la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás, a no ser por gobiernos despóticos”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Emperador romano de oriente desde el 1 de agosto de 527 hasta su muerte.

<sup>3</sup> **CARPIZO, Jorge.** Derechos Humanos y Ombudsman. México 1993, p. 67.

En la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, se expresa de una manera muy bien lograda que “todos los hombres son creados iguales; son dotados por su creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”.<sup>4</sup>

Para garantizar estos Derechos se instituyen entre los hombres, gobiernos que derivan sus poderes legítimos bajo el consentimiento de los gobernados. Siempre que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios el pueblo tiene el derecho a reformarlo o abolirlo e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios.

Esta declaración de independencia no incluyó una declaración explícita de Derechos, como tampoco lo hizo la constitución de 1787, lo cual explica que en 1791 se aprobaran diez enmiendas a la Constitución, las cuales jugaron precisamente ese papel.

La principal de estas enmiendas es la primera de ellas, la cual consagra la libertad de conciencia, de religión, de expresión, de prensa, de reunión y el Derecho de petición.

El Congreso no hará ley alguna por la que se establezca una religión, o se prohíba ejercerla, o se limite la libertad de palabra, o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y pedir al gobierno la reparación de sus agravios. Dichas declaraciones suponen la conversión del Derecho subjetivo en centro de orden jurídico, y a aquel se supedita el Derecho como orden social. Fruto de estos influjos, los derechos reconocidos tienen vocación de traspasar las fronteras nacionales y se consideran "Derechos de los hombres" que eran inherentes a la naturaleza humana, incluso fueron denominadas verdades evidentes en la Declaración de independencia de los Estados Unidos, decidieron recogerlas en declaraciones públicas por motivos jurídicos y políticos.

---

<sup>4</sup> La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, es un documento redactado por el segundo Congreso Continental en la Cámara Estatal de Pensilvania en Filadelfia, el 4 de julio de 1776.

Debe ser tenido en cuenta que para el iluminismo revolucionario la Constitución es la que garantiza los derechos y libertades y que pretendían facilitar la salvaguardia y libre desarrollo del individuo ante la arbitrariedad del poder.

Para reafirmarlo, en el Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se incluyó: la ignorancia, la negligencia o el desprecio de los derechos humanos son las causas de calamidades públicas y la corrupción de los gobiernos y de los dirigentes públicos. Las nociones de Derechos Humanos recogidas en las declaraciones, basadas en las ideas burguesas del individualismo, filosófico y el liberalismo económico, no experimento grandes cambios en el siglo XIX, hasta que las pésimas condiciones de los obreros en las empresas industriales hicieron surgir los movimientos sindicales y luchas obreras, que demandaban nuevos derechos para que a través del Estado se resolvieran graves problemas sociales, se solicitaba:

- Condiciones mínimas de trabajo;
- Prohibición o regulación del trabajo infantil;
- Derecho al voto de las mujeres; y
- Reivindicaciones de minorías raciales y religiosas oprimidas.

Fueron resultados de una filosofía social iniciada a mitad del siglo XIX, que se manifestó en el socialismo utópico, la socialdemocracia, el socialismo científico, el anarquismo y la escuela católica social. El siglo XX se distingue por la incorporación de los Derechos Humanos al Derecho Internacional contemporáneo, que tras la decisión de establecer la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945.

Los líderes del mundo decidieron complementar la Carta de las Naciones Unidas con una hoja de ruta para garantizar los derechos de todas las personas en cualquier lugar y en todo momento.

El documento que más tarde pasaría a ser la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), se examinó en el primer período de sesiones la Asamblea General, en 1946. La Asamblea revisó ese proyecto de declaración sobre los Derechos Humanos y las libertades fundamentales y lo transmitió al Consejo Económico y Social para que lo "sometiera al análisis de la Comisión de Derechos Humanos y que ésta pudiera preparar una carta internacional de Derechos Humanos". La Comisión, en su primer período de sesiones, celebrado a principios de 1947, autorizó a sus miembros a formular lo que denominó "un anteproyecto de Carta Internacional de Derechos Humanos". Posteriormente, esta labor fue asumida oficialmente por un Comité de Redacción integrado por miembros de la Comisión procedentes de ocho Estados, que fueron elegidos teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica. Esta agrupación de países fue establecida a propuesta de presidente Wilson, para evitar guerras en el futuro. La sede de la misma estaba en Ginebra y su propósito fue resolver, mediante la discusión pacífica, los conflictos entre naciones.

En su estructura pronto aparecieron fisuras: los Estados Unidos no participaron en ella, pues el Senado de los Estados Unidos no aceptó los compromisos adquiridos por el presidente Wilson, se negó a ratificar el Tratado de Versalles, principalmente porque no quería compromisos con bloques europeos mundiales que pudieran limitar las libres decisiones norteamericanas y el nuevo gobierno, encabezado por el presidente Harding inició una política de aislamiento. Alemania fue aceptada como estado miembro en 1925, pero al igual que Japón e Italia se retiró de ella al iniciar una política expansionista en la década siguiente.

La Oficina Internacional del Trabajo formó parte de la Sociedad, así como en el Tribunal Internacional de Justicia de la Haya, que arreglaría jurídicamente los desacuerdos por cuestión de límites y otros pleitos entre naciones. La Sociedad de Naciones fracasó porque carecía de medios para hacer valer sus decisiones y no pudo evitar el estallido de nuevos conflictos internacionales ni cumplir la misión pacificadora para la que había sido concebida.

Las Naciones Unidas fue un nombre concebido por el Presidente de los Estados Unidos Franklin Roosevelt y se empleó por vez primera en la Declaración de las Naciones Unidas, del 1 de enero de 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los representantes de veinte y seis naciones establecieron el compromiso, en nombre de sus Gobiernos, de proseguir juntos la lucha contra las Potencias del Eje. La Carta de las Naciones Unidas<sup>5</sup> fue redactada por los representantes de 50 países, reunidos en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. La Comisión de Derechos Humanos, estaba integrada por 18 miembros de diversas formaciones políticas, culturales y religiosas.

Eleanor Roosevelt,<sup>6</sup> la viuda del Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, presidió el Comité de Redacción de la DUDH. Junto a ella se encontraban René Cassin,<sup>7</sup> de Francia, quien redactó el primer proyecto de la Declaración, el Relator de la Comisión, Charles Malik,<sup>8</sup> del Líbano, el Vicepresidente, Peng Chung Chang,<sup>9</sup> de China, y el Director de la División de Derechos Humanos de Naciones Unidas, John Humphrey, Canadá quien preparó la copia de la Declaración.

---

<sup>5</sup> Se formó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

<sup>6</sup> (11 de octubre de 1884-7 de noviembre de 1952) Delegada de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 31 de diciembre de 1952.

<sup>7</sup> (05 de octubre de 1887-20 de febrero de 1976) Jurista y juez francés, redactor principal de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, galardonado en 1968 con el Premio Nobel de la Paz.

<sup>8</sup> (1906-1987) Diplomático y Filósofo libanés.

<sup>9</sup> (1892-1957) Académico de Nacionalidad China, filósofo, dramaturgo y diplomático.



Pero de todos ellos, Eleanor Roosevelt fue sin duda la gran impulsora de la aprobación de la Declaración. La Comisión se reunió por primera vez en 1947, con grandes personalidades.

El doctor Chang, era un pluralista y mantenía de una manera encantadora que existía más de un tipo de realidad concluyente.

La Declaración, decía, debería reflejar ideas que no se identificaran únicamente con el pensamiento occidental y el doctor Humphrey tendría que saber aplicar un criterio ecléctico. Su comentario, aunque dirigido al Doctor Humphrey, en realidad estaba dirigido al Doctor Malik, quien no tardó en replicar explicando detenidamente la filosofía de Tomás de Aquino.

El Doctor Humphrey se sumó con entusiasmo al debate, y recuerdo que en un momento dado el Doctor Chang sugirió que tal vez convendría que la Secretaría dedicara algunos meses a estudiar los fundamentos del Confucianismo.

La versión definitiva redactada por René Cassin fue entregada a la Comisión de Derechos Humanos, que estaba sesionando en Ginebra. El proyecto de declaración enviado a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas para que formularan observaciones se conoció bajo el nombre de borrador de Ginebra.

El primer proyecto de la Declaración se propuso en septiembre de 1948 y más de 50 Estados Miembros participaron en la redacción final. En su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General, reunida en París, aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ocho naciones se abstuvieron de votar, pero ninguna votó en contra. Hernán Santa Cruz<sup>10</sup>, miembro de la Subcomisión de redacción, escribió:

---

<sup>10</sup> (1906-1999) Jurista Chileno. En 1947 fue elegido para la recién creada Comisión de Derechos Humanos, como una de las grandes personalidades que habían marcado la reputación de la ONU sobre derechos humanos.

"Percibí con claridad que estaba participando en un evento histórico verdaderamente significativo, donde se había alcanzado un consenso con respecto al valor supremo de la persona humana, un valor que no se originó en la decisión de un poder temporal, sino en el hecho mismo de existir lo que dio origen al derecho inalienable de vivir sin privaciones ni opresión, y a desarrollar completamente la propia personalidad. En el Gran Salón había una atmósfera de solidaridad y hermandad genuinas entre hombres y mujeres de todas las latitudes, la cual no he vuelto a ver en ningún escenario internacional".<sup>11</sup>

"El texto completo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue elaborado en menos de dos años. En un momento en que el mundo estaba dividido en un bloque oriental y otro occidental, encontrar un terreno común en cuanto a lo que sería la esencia del documento resultó ser una tarea colosal".<sup>12</sup>

### **I.1.1 Evolución de los Derechos Humanos en México**

Este es uno de los principales temas en la Historia Universal, Jorge Carpizo asegura que, lo que define y caracteriza a un sistema político es el reconocimiento y protección real de los Derechos Humanos ya que, esto constituye la base y finalidad de toda estructura jurídico - política y le otorga valor.

En México, aunque la preocupación por los Derechos Humanos ha sido y es un tema constante desde su formación como país independiente, aún es necesario lograr una mayor efectividad en cuanto a la protección de éstos; sin embargo se puede observar la evolución constitucional en esta materia.

---

<sup>11</sup> **O'DONELL, Daniel.** *Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* Bogotá, abril 2004. 1ra Edición p.44.

<sup>12</sup> *Idem.*

Desde el primer proyecto de constitución se presentaban los Derechos de la libertad, manifestando la prohibición de la esclavitud y la libertad de imprenta. Más adelante en la constitución de 1814 se presentaron los Derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad en un apartado que llevaba este título. La primera Constitución Federal le dejó que las constituciones estatales contuvieran ésta declaración. A partir de ese momento las siguientes constituciones (1836, 1843, 1857 y 1917) han contenido diversas declaraciones en cuanto a los Derechos Humanos. De modo que, como afirma el autor "los mexicanos nos sentimos orgullosos de que la primera declaración Constitucional de Derechos Sociales se encuentra en nuestra Constitución de 1917".<sup>13</sup>

Se puede decir que, el constitucionalismo social nació en México con la constitución de 1917, ya que, incluía dos aspectos sociales muy importantes y relacionados entre sí; el artículo 5° relativo a la libertad de trabajo y el problema de las tierras y el campesino.

Partiendo de la afirmación que el hombre es una persona jurídica por el hecho de existir, la declaración mexicana de Derechos Humanos está contenida en dos partes:

- Garantías individuales, que son la medida en que la Constitución protege el Derecho Humano de manera individual y concreta, y
- Garantías sociales, que son el complemento de las garantías individuales y llevan la idea de igualdad de oportunidades.

Las garantías individuales se dividen en tres partes, igualdad, libertad y seguridad jurídica; siendo la prohibición de la esclavitud, títulos de nobleza y fueros ejemplos de la primera. Planeación familiar, libertad de trabajo, posesión de armas, libertad de información, conciencia, e imprenta ejemplos de la segunda y derecho de petición, contestación e irretroactividad de la ley ejemplos de la tercera.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 48.

“Estas garantías sólo pueden ser suspendidas temporalmente en casos de invasión u otro que ponga a la sociedad en grave peligro, de ninguna manera deberá recaer sobre un determinado Individuo y el presidente debe especificar cuáles garantías y en qué parte del territorio se solicita se suspendan”.<sup>14</sup>

El Congreso es el encargado de darle esta autorización al Presidente. En la historia esto solo ha sucedido tres ocasiones, la última vez en 1942, cuando México le declara la guerra a las potencias del eje bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho por el tiempo que México estuviese en guerra, período que duró 6 meses e inmediatamente las garantías individuales regresaron a su vigencia en su totalidad. Por otra parte, las garantías sociales certifican que cada hombre cuente con los satisfactores económicos y culturales mínimos para realmente llevar una vida humana y digna. Se dividen en:

1. Educativas, permitiendo a la nación "regular los recursos naturales susceptibles de apropiación para que redunden en beneficio social y con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida rural y urbana". (Ad 27°. III).
2. Las garantías de régimen patrimonial, precisan principios importantes para la vida económica del país, otorgándole mayor jerarquía a la clase social sobre la particular y prohíben todo "acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre competencia... lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general de alguna clase social".

Además los tratados y convenciones internacionales han ayudado a enriquecer el catálogo de Derechos Humanos en México.

---

<sup>14</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto.** *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos un nuevo paradigma.* CARMONA TINOCO Jorge Ulises. México 2011, p. 45.

Al ser firmados y ratificados por el Estado, los derechos tienen valor constitucional aun cuando no se encuentre explícitamente escritos en nuestra constitución, salvo aquellos puntos donde México haya emitido alguna reserva.

Algunos textos internacionales a los que México está suscrito son:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos — 1966;
- Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales — 1966;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos -1969;
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 1979.

El principal instrumento para la protección de estos derechos en México es el “Juicio de Amparo”; se caracteriza por ser el poder Judicial Federal el encargado de su conocimiento y resolución sin embargo según los datos de Amnistía Internacional México no se encuentra entre los países cuya protección a los derechos es más efectiva, a pesar de éste mecanismo. Es por esto que se han aprobado varias reformas en materia Derechos Humanos durante el transcurso de los últimos años.

Estas reformas responden a las necesidades de las personas, grupos y sociedades, que al garantizarlos se promueve el ejercicio de la dignidad.

Las reformas constitucionales modifican desde el enunciado del Capítulo I del Título Primero y los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reforzar el criterio universalmente aceptado de que los Derechos no son producto de una concesión del Estado ni de un acto legislativo, sino constituyen un ámbito de libertad propio del ser humano que debe ser amparado por el Derecho y por las instituciones.

En dichas modificaciones legislativas, se hace un listado de aquéllos derechos que no podrán ser restringidos ni suspendidos en caso de una declaratoria de Estado de excepción (recogidos del artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup>, entre otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos), así mismo se establece que no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los Derechos de la niñez; los Derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Un punto muy importante, es el que establece, que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) deberán publicar las razones de su negativa, de igual manera, los servidores públicos estarán obligados a responder a las recomendaciones y en caso de no hacerlo deberán fundar y motivar su negativa y podrán ser llamados a comparecer ante el Senado, la Comisión Permanente; en el caso de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se comparecerán ante la legislatura local para explicar el motivo de su negativa.

Estas reformas le dan peso al sistema de protección de los Derechos Humanos, así como, una mayor relevancia al trabajo realizado por las Comisiones de Derechos Humanos tanto Nacional como Estatales. Esperando que el nuevo marco jurídico pueda servir a su vez para que las autoridades utilicen su posición a favor de la sociedad y no en detrimento de ésta.

---

<sup>15</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Resolución el 16 de diciembre de 1966 y entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

De igual forma, es importante remarcar que la misma sociedad debe estar informada, tanto de los Derechos como de las reformas que se realizan en torno a las leyes y mecanismos de protección.

Definitivamente en papel se puede plasmar un catálogo de derechos y un listado de mecanismos encaminados a hacerlos valer; sin embargo, es un trabajo colectivo el hacer efectivos los mecanismos de protección.

El respeto hacia los Derechos ajenos y la tolerancia para otros grupos de personas son dos valores que todos debemos tener en cuenta.

“Aún con estas reformas a México le queda mucho camino por recorrer para subir en el ranking de los países con mayor protección hacia los Derechos Humanos”.<sup>16</sup>

## I.1 Derecho Administrativo

Los primeros antecedentes de Derecho Administrativo se identifican desde los orígenes de las primeras civilizaciones.

Como dice el autor “Georges Veddel”,<sup>17</sup> “todo país civilizado poseería un Derecho Administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración”.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> **CARPIZO, Jorge.** Derechos Humanos y Ombudsman. México 1993, pp. 125-131.

<sup>17</sup> (5 de julio de 1910 - 21 de febrero de 2002) fue un profesor de derecho público nacido en Auch, Francia.

<sup>18</sup> **VEDDEL, Georges.** *Derecho Administrativo.* Madrid, Biblioteca Aguilar, 1980. Pág.40.

Es entonces desde el Imperio Romano, los Estados monárquicos absolutistas de la Edad Media y el período de colonización de América, cuando tienen inicio las primeras instituciones y normas del poder político público, y que la doctrina cita ha sido el primer punto de partida de la creación de leyes que los gobiernos debían cumplir con cierta rigurosidad y que normaban las relaciones entre administración y personas comunes, por lo que desde ese entonces ya estaba presente la noción del Derecho Administrativo, aunque las limitaciones eran amplias e imperaba el “Estado de Policía” ya que el poder de los monarcas era ilimitado.

Como explica Gordillo. “El Derecho Administrativo, en cuanto conjunto de normas que regula las relaciones del Estado con los particulares, puede decirse que ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado”.<sup>19</sup>

Pero ello, no ha sido suficiente **ab origine** para la creación de una disciplina. Esta época es la de las monarquías absolutas, dando origen a principios jurídicos idénticos en distintos países y momentos históricos: **quod regis placuit legis est**, “the King can do no wrong, le Roi ne peut mal faire”.<sup>20</sup>

En esos momentos el Derecho Administrativo se agota en un único precepto: Un derecho ilimitado para administrar; no se reconocen derechos del individuo frente al soberano; el particular es un objeto del poder estatal, no un sujeto que se relaciona con él.

El carácter no obligatorio de las leyes de gobierno y la no positivización estricta de principios de gobierno en normas separadas y diferentes de las leyes que regían a los particulares, es lo que los autores explican traza una línea clara que demarca esa etapa histórica del nacimiento Derecho Administrativo, y por lo tanto, la doctrina nombra este período histórico como un antecedente y no una parte propia del este Derecho.

---

<sup>19</sup> **GORDILLO A, Agustín.** *Tratado de Derecho Administrativo.* Última edición. Cap. II. Pág. 1.

<sup>20</sup> **XX**



Como lo explica Libardo Rodríguez, el Derecho Administrativo no existía en ese contexto “Es decir, que sólo puede afirmarse que efectivamente existe Derecho Administrativo en un Estado, cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativa son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático, que permita afirmar la existencia de una rama especializada del derecho, diferente de las ramas del derecho tradicionales, como el Derecho Civil, el Derecho Penal, el Derecho Comercial, el Derecho Laboral, etcétera”.<sup>21</sup>

Fue la Revolución Francesa de 1789 y el concepto jurídico de “Estado de Derecho” que ésta, impuso en el ordenamiento jurídico francés, con influencia en todo el mundo, lo que dio inicio a la primera etapa del Derecho Administrativo. El “Estado de Derecho” proclamado por la Revolución Francesa significaba que las reglas de gobierno y el respeto a los derechos de las personas, eran de obligatorio cumplimiento tanto para gobernados como gobernantes.

En adición a esto primero, el otro punto crucial que los autores indican como elemento sustantivo para considerar la existencia de un Derecho Administrativo a partir de la Revolución, fue la separación de los regímenes jurídicos y normas que habían de aplicarse a las autoridades, de las que eran aplicables a los ciudadanos. La formación de este régimen jurídico especial para reglamentar las relaciones entre administración y los ciudadanos, fue fruto de un hecho histórico muy singular que consistió en lo siguiente: en el contexto en que los revolucionarios franceses llegaron al poder sucedió que los mismos tuvieron miedo de que los jueces y el sistema judicial del antiguo régimen, interfirieran negativamente las decisiones políticas que tomaran los revolucionarios en el nuevo gobierno.

El miedo de los revolucionarios estaba fundado en la realidad de que, antes de la revolución, los administradores de justicia del antiguo régimen habían obstaculizado algunas decisiones políticas del rey.

---

<sup>21</sup> **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo.** *La explicación histórica del Derecho Administrativo.*

Pág. 78.

Esto conllevó a que los nuevos gobernantes revolucionarios tomaran la decisión de prohibir a los jueces conocer sobre asuntos relacionados con la Administración Pública y por lo tanto los principios de la Revolución Francesa que proclamaban el Estado de Derecho y la subordinación de los gobernantes a la ley, fueron prácticamente desconocidos.

La prohibición a los jueces de fallar sobre temas vinculados a la actuación de la administración, fue consagrada expresamente en la ley en su artículo 16 en fecha 24 de agosto de 1790. Esta ley decía que los jueces, bajo pena de “prevaricato”, no podían inmiscuirse de manera alguna en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones. Posteriormente, para el año 1791, este principio fue elevado a rango constitucional.

En el artículo tres de la Constitución Francesa de ese año, se estableció la prohibición a los jueces de conocer de casos relacionados a la administración pública. En vista de esta contradicción evidente de los principios y el espíritu del “Estado de Derecho”, el gobierno revolucionario ideó un mecanismo de administración - juez con el fin de subsanar estas medidas, y este consistía en que las eventuales reclamaciones contra la administración debían ser conocidas y falladas por el jefe ejecutivo, mecanismo pues que debilitaba considerablemente la subordinación de los gobernantes a la ley.

Los nuevos gobernantes revolucionarios complementaron esta idea creando un órgano especial llamado Consejo de Estado, parecido al Consejo del Rey que existió en el periodo monárquico. La función de este Consejo era asesorar al poder ejecutivo en varios temas (redacción de leyes y reglamentos) y resolver las controversias entre la Administración y los particulares. La forma en que el Consejo daba solución a las controversias; era estudiando las reclamaciones interpuestas por los particulares contra la Administración y proponiendo luego una decisión al respecto al Poder Ejecutivo. Esta debilidad evidente con la que nació el “Estado de Derecho” se convertiría en un sistema eficiente y real de Derecho Público Administrativo.

Esto se debió a que, en primer lugar, en el año 1806 se creó dentro del Consejo de Estado una comisión contenciosa que conocería sólo sobre los casos de controversias entre Administración y particulares, y esto permitiría que los que trabajaban en dicha comisión se especializaran en el conocimiento de esta materia.

También ocurrió que el Poder Ejecutivo tenía tantas funciones y responsabilidades, que fue delegando al Consejo prácticamente todas las potestades que le correspondían con relación al Consejo en lo contencioso, limitándose a firmar las soluciones que se le proponía, de manera que existía cierto criterio de imparcialidad que benefició la credibilidad del Consejo. De forma concomitante a estos sucesos, y observando el pueblo francés la labor seria que ejecutaba el Consejo de Estado, se creó conciencia de esta importante función y se fue consolidando prestigio alrededor del Consejo toda vez que su actuación estaba acorde a los principios de racionalidad y justicia para con los administrados, aunque ello implicara la adopción de medidas que fueran en un relativo perjuicio de la administración.

Este desarrollo del Consejo de Estado, produjo que mediante ley del 24 de Mayo de 1872, se reconociera el mismo con carácter jurisdiccional, al otorgarle competencias como juez de la administración, y no ya como asesor que proponía soluciones. Ya entonces las decisiones no las firmaba el ejecutivo, sino que el Consejo fallaba como tribunal independiente para algunos casos.

Nació desde ese entonces la dualidad de jurisdicciones, una jurisdicción conocía de los casos entre particulares mientras otra conocía de casos entre administración y particulares.

Se creó también un Tribunal de Conflictos, que tenía a su cargo resolver controversias en lo relativo a la competencia entre tribunales comunes y tribunales administrativos.

En estas circunstancias, para el año 1873, el Tribunal de Conflictos francés produjo uno de los fallos considerados como piedra angular del concepto jurídico moderno de Derecho Administrativo, el famoso Fallo Blanco.

Este fallo consagró el principio consistente en que, la actividad de la administración debe regirse por normas y principios especiales diferentes a los que se aplican a los particulares.

Esta es la base del actual Derecho Administrativo y si bien es cierto ya existía la dualidad de jurisdicciones antes del Fallo Blanco, no existía diferencia en cuanto a las leyes y principios de fondo que habían de aplicarse entre particulares y entre particulares con la administración.

Considerando que la responsabilidad de la que incumbe al Estado por los daños causados a los particulares por el hecho de personas que se emplean en el servicio público no puede regirse por los principios determinados en el Código Civil, para las relaciones entre particular a particular.

Que esta responsabilidad, no es ni general, ni absoluta; que esta responsabilidad tiene sus reglas especiales, que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados

Esta etapa de “formación del Derecho Administrativo” termina con el “Fallo de Cadot de 1889, donde el mismo Consejo de Estado consolidó su carácter de juez al expresar que no obstante que la ley le reconocía ese carácter sólo para resolver directamente algunos asuntos específicos, él era juez común en materia de controversias de la administración, es decir, que su competencia era general”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Tribunal de Conflictos, 8 de febrero de 1873, Blanco, Dalloz 1873.3.20, Conclusiones David, Sirey 1873.3.153, conclusiones David. Epp. I y siguientes de Long, M et Al. Les grandes arrêts de la jurisprudence administrative, 12<sup>a</sup>. Ed., Paris, Dalloz, 1999 pp. 1 y ss.

El Consejo de Estado fue entonces creando precedentes jurisprudenciales y surgiendo así los principios modernos del Derecho Administrativo que influenciaron a gran número de países. Algunos de éstos son: principio de legalidad, de presunción de legalidad, la diferenciación de contratos administrativos y contratos entre particulares, el de culpa o falla del servicio para sustentar responsabilidad de la administración, principios de la función pública, la diferenciación entre bienes del Estado y bienes de particulares.

La influencia del Consejo de Estado francés se hizo sentir en gran parte del mundo. Los países que no tienen una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción común, han creado salas especializadas para el conocimiento de las controversias entre la administración y el Estado, es decir, han reconocido la existencia de un derecho especializado y distinto de otras ramas.

Entre los países que tienen una jurisdicción administrativa especializada, están: República Dominicana, Suecia, Finlandia, Austria, Portugal, Luxemburgo, Alemania, Túnez, Italia, Bélgica, Los Países Bajos, Grecia, Colombia, Líbano, Egipto, Turquía y Tailandia. Los países que no tienen una jurisdicción administrativa especializada pero sí han creado salas especializadas en asuntos de derecho administrativo, están: China, Estados Unidos, Inglaterra, Hungría, España, Suiza, Venezuela, México, Indonesia y Polonia.

### **I.2.1 Culminación en el Sistema Jurídico Mexicano**

Propiamente es con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, donde se establecen bases adecuadas en cuanto a la relación de los administradores con los administrados, esto lo podemos contemplar en varios de los artículos que contiene; sin embargo, entre las de mayor importancia, tenemos los artículos 14, 16, 22 y expresamente en la Constitución de 1917, cuando se da inicio a una perspectiva más concreta entre administradores y administrados.

En 1938 con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y la creación en 1971 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se da una apertura importante sobre la impartición de la justicia administrativa.

Es fundamental su conocimiento, ya que, aparte de proporcionarnos el organigrama de las Instituciones administrativas y de ilustrar respecto de sus funciones, guarda estrecha relación con el dinero del país y su uso, por lo que al mezclarse con otras materias se complementa la estructura estatal en todos los ámbitos.

Se entiende como tal a la sistematización metodológica de las instituciones jurídicas, así como, los fenómenos sociales vinculados a la administración pública.

### **I.3 Sanciones Administrativas**

En busca de efectivizar las resoluciones de organismos de Derecho Internacional Público en la carta de la Organización de las Naciones Unidas se indica, como uno de sus propósitos, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; y, tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas dirigidas contra aquel propósito, inclusive mediante el empleo de la fuerza armada.

#### **I.3.1 En Chile**

La doctrina y la jurisprudencia en Chile mantiene cierto consenso respecto de cuáles serían los principios sobre los cuales se construye el Derecho Administrativo sancionador chileno, aun cuando no se indique con precisión los fundamentos o metodología para su determinación.

Alejandro Vergara Blanco<sup>23</sup> menciona los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, "*non bis in idem*", proporcionalidad y presunción de inocencia<sup>24</sup>. Por su parte, Jorge Bermúdez enuncia los principios de legalidad, reserva legal, tipicidad, culpabilidad y "*non bis in idem*", además de indicar algunas reglas para la imposición de la sanción.<sup>25</sup>

Para Luis Rodríguez Collao estos serían los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad y prescriptibilidad. El Tribunal Constitucional Chileno entiende que a la potestad sancionadora de la Administración le resultan aplicables "los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República en Chile".<sup>26</sup>

A su vez, en sus sentencias sólo se ha hecho cargo de los principios de legalidad, tipicidad y de un procedimiento previo, legal, justo y racional. Una línea similar ha seguido la Corte Suprema que ha enunciado los principios del "*non bis in idem*", la irretroactividad de la ley sancionadora, el principio pro reo y la necesidad de prescripción de la respectiva acción persecutoria.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> (Talca, 2 de mayo de 1959) es un abogado y jurista chileno; Catedrático en la tradición europea de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>24</sup> **VERGARA BLANCO, Alejandro.** *Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador*, en Revista de Derecho, 11 (Universidad Católica del Norte, 2004), pp 137-147.

<sup>25</sup> **BERMÚDEZ SOTO, Jorge,** *Derecho Administrativo General* (Santiago, Thomson Reuters, 2011), pp. 278-290.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Sentencia de la Corte Suprema de 10 de septiembre de 2009, causa rol N°3357-09, considerando 8°.

A su vez, la Contraloría también se ha hecho cargo de la cuestión enunciando los principios de irretroactividad, "*non bis in idem*", prohibición de analogía, proporcionalidad y pro reo, todos vinculados a la potestad disciplinaria, a los cuales se ha integrado con carácter general los principios de legalidad, tipicidad y prescriptibilidad.

Como bien se puede apreciar, existe un amplio consenso en la doctrina y la jurisprudencia nacional en relación a los principios, aun cuando hay algunos que son considerados por algunos autores y la jurisprudencia, mientras que otros son preteridos.

Además, tampoco existe coincidencia en el contenido de cada uno de ellos y muchas veces se extraña un análisis más detenido respecto del alcance y efectos que tendrían en situaciones concretas o particulares.

La potestad sancionadora de la Administración constituye una de las técnicas más potentes de intervención en la esfera jurídica de los particulares, por lo que en su atribución y ejercicio se deben adoptar las medidas que permitan justificar su existencia y, al mismo tiempo, respetar los derechos de los particulares que les reconoce nuestra Constitución y la legislación administrativa general.

En tal sentido, la ausencia de una regulación general de las sanciones administrativas no ha impedido que la doctrina y la jurisprudencia nacional hayan ido forjando un conjunto de principios generales que tienen por finalidad orientar su ejercicio dentro de pautas racionales y justas. No resultaba admisible que en el ámbito penal se adoptaran una serie de resguardos y garantías para los ciudadanos, mientras que, por el sólo hecho de salir de la sala del juez penal e ingresar a los despachos administrativos, todos estos principios se desvanecieran casi al punto de desaparecer. En este sentido, es muy importante entender que las sanciones administrativas se integran con las sanciones penales en el marco de una política represiva que se comienza diseñar por el propio legislador, sujeto a las limitaciones que impone el principio de proporcionalidad y la intervención necesaria del poder judicial en el caso de las penas privativas de libertad, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional Chileno.



Sin embargo, la función del legislador no se agota en esta delimitación, sino que exige un resguardo estricto al principio de reserva legal, más cuando se trata de adoptar medidas que afectan los derechos de las personas con una finalidad estrictamente represiva. A su vez, esto no significa que las descripciones de las conductas sancionadas se encuentren completamente descritas en la ley, pero su núcleo esencial y las pautas o directrices que se deberán tener presentes al momento de dictar las normas reglamentarias que las complementen, necesariamente deberán estar contenidas en ella, so pena de colocar en riesgo las garantías y derechos que nuestra Constitución establece a favor de todas las personas.

Por su parte, resulta de capital importancia el reconocimiento que se ha hecho por nuestra jurisprudencia constitucional y administrativa del principio de culpabilidad, no sólo por lo que implica respecto del reproche que se puede hacer al autor de una infracción administrativa, sino porque del mismo es posible derivar otros principios que son muy relevantes, como la proporcionalidad de las sanciones y el carácter personal de la responsabilidad administrativa. La jurisprudencia ha enriquecido el régimen común de las sanciones administrativas no sólo con su sometimiento al estatuto constitucional de las penas (legalidad, tipicidad, irretroactividad "*in peius*", culpabilidad), sino también aquellos que son fundamentos del Derecho penal en su conjunto, como sucede con el "*non bis in idem*", y la prescriptibilidad.

Es así como, la vigencia efectiva de estos principios sólo se puede alcanzar en un procedimiento administrativo racional y justo, que asegure el derecho a la defensa jurídica y la presunción de inocencia, además del pleno control jurisdiccional de los actos sancionatorios sobre la base de los principios de tutela judicial, acceso a la justicia e impugnabilidad. Es por ello que el Derecho Administrativo Chileno, en lo que refiere al Derecho Sancionador ha tenido avances notables respecto de los principios a los cuales se debe someter el ejercicio de los poderes punitivos de la Administración, ante la ausencia de una regulación legal.

Esto demuestra que “el Derecho no es sólo norma positiva, sino también producto de la prudencia y el buen criterio de los operadores jurídicos”.<sup>28</sup>

### **I.3.2 En España**

Dentro de las instituciones dispuestas para garantizar la composición del interés general con los intereses particulares, potestad sancionadora se diferencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública que participan de una naturaleza común dentro de la garantía patrimonial de los ciudadanos propia y exclusiva de un Estado de Derecho.

La relación del interés general al interés particular se presenta de forma diversa ya que no equilibra uno y otros, funcionando como garantía de los últimos frente a las limitaciones que puedan sufrir de los poderes públicos a favor del interés general.

En contradicción la potestad sancionadora se dirige en asegurar la prevalencia del interés general por medio de una imposición coactiva frente a las pretensiones realizadas desde el interés particular que resulten incompatibles dando como resultado una consecuencia negativa para los particulares en los términos previamente establecidos en las normas.

Es así como la potestad sancionadora sirve a la observancia general de las normas jurídicas en las que se encuentra programado un predeterminado equilibrio entre el interés general, como interés público, y los intereses de los particulares.

---

<sup>28</sup> *Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el Derecho Chileno*, visible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512014000100012](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000100012).  
eduardo.cordero @ucv.cl.

En este sentido las sanciones administrativas constituyen la cláusula de cierre del ordenamiento jurídicos ya que las normas son obligatorias cuando se dirigen a los ciudadanos prescribiendo determinadas actuaciones, estos las cumplen no tanto por su naturaleza imperativa y el deber general de cumplimiento sino por el efecto que produce la existencia de un mecanismo de reacción frente al incumplimiento con consecuencias negativas para sus intereses.

Se aprecia como potestad sancionadora a la manifestación del uso institucionalizado de la fuerza por parte del Estado, ya que se emplea como medio coactivo para que se cumpla el contenido de las normas.

El contenido de la mayoría de las Leyes que ordenan la actividad de los particulares que, tras dedicar la mayoría de las Leyes que ordenan la actividad de los particulares que tras dedicar la mayoría de sus títulos a la regulación de una determinada cuestión reserva el último de ellos al régimen sancionador para asegurar que lo dispuesto en ella se cumple.

La función del Derecho Administrativo sancionador la comparte con el Derecho Penal, que constituye el núcleo duro del *ius puniendi* del Estado. Es por ello que para algunos autores se trata del único y real *ius puniendi*, pues consideran que el Derecho sancionador presenta na naturaleza distinta.

El Código Penal define los delitos y faltas que constituyen los presupuestos de la aplicación de la forma suprema que puede revestir el poder coactivo del Estado; la pena criminal.

La separación entre la dimensión pena y la sancionadora-administrativa resulta compleja, no precisamente por su naturaleza común, sino porque se deriva de la proyección que haga el legislador de la política criminal en función de evolución de los valores y principios básicos que la sociedad considera merecedores de una especial protección jurídica.

De este modo no existe una frontera inamovible, sino que, es frecuente la modificación de sus respectivos límites, con lo que determinadas conductas que habían sido consideradas infracciones administrativas pasan a constituir delitos o a la inversa.

La naturaleza común del Derecho Penal y del Derecho Administrativo sancionador ha caracterizado la evolución de este último hasta alcanzar su configuración actual. Esta evolución ha pasado de la búsqueda de identidad propia del Derecho Administrativo sancionador frente al Penal, a la reivindicación de su misma naturaleza y su participación en unos principios y garantías comunes.

En el origen del Estado Constitucional, el poder represivo se atribuyó exclusivamente a jueces y tribunales, para limitar el poder del monarca y garantizar los derechos de los ciudadanos conforme al viejo principio de la Magna Carta de que nadie podía ser penado sin previo juicio.

En España, la introducción del principio judicialista con la Constitución de 1812 no se produjo de forma absoluta sino que se dejaron espacios propios al poder punitivo de las autoridades administrativas, dando lugar a un sistema mixto en el que progresivamente se fue afianzando la capacidad represiva de la Administración Pública hasta llegar a convivir de forma natural con la propia de jueces y tribunales.

En concreto en el ámbito local, se mantuvo en manos de los Alcaldes potestades sancionadoras relacionadas con el orden público, y en los Códigos Penales se reconocía de forma administrativa como una reacción penalizadora de la potestad administrativa sancionadora para imponerle sus garantías.

No obstante, una parte de la doctrina rechaza la pertenencia del ámbito sancionador al *ius puniendi* del Estado por lo que consideran la aplicación de las garantías del ámbito penal como una excepción en tanto no se trata de la misma cosa.

Dentro de la Constitución Española, el artículo 25 constituye la clave de bóveda del sistema administrativo sancionador en nuestro país, a lo que se añade lo dispuesto en el artículo 24 con respecto a las garantías jurisdiccionales y en el artículo 26 con respecto a la prohibición de los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración Civil y de las Organizaciones Profesionales,<sup>29</sup> así como los principios vinculados al Estado de Derecho contenidos en el resto de la Constitución.

El régimen jurídico de la potestad sancionadora encuentra su fundamento en la propia Constitución, en su artículo 24<sup>30</sup>, 25<sup>31</sup> y 26<sup>32</sup> y en el resto de su contenido referido a las Administraciones Públicas.

---

<sup>29</sup> En el ámbito de la propia Administración y de los colegios profesionales se daba un ámbito sancionador difuso basado en infracciones no definidas claramente, este tipo de Tribunales castigaban soterradamente, por ejemplo, tendencias políticas o sexuales.

<sup>30</sup> Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

<sup>31</sup> La proclamación del principio de legalidad, mandatos al legislador para orientar la regulación de la relación de sujeción especial penitenciaria, y la prohibición a la Administración civil de imponer sanciones que impliquen privación de libertad. En puridad, sólo los apartados 1 y 3 generan por sí mismos derechos amparables, mientras que el apartado 2 contiene en realidad principios orientadores de la legislación penitenciaria.

<sup>32</sup> Los tribunales de honor son unas instituciones típicamente españolas, sin parangón en el Derecho extranjero, que nacen en el ámbito castrense para juzgar oficiales, no a suboficiales o clase de tropa (Real Decreto de 3 de enero de 1867). Se extienden luego a la Administración pública (en la legislación de funcionarios civiles de 1918) y más tarde a la esfera privada, en especial a los colegios profesionales.

A partir de estas bases constitucionales la ordenación de la potestad sancionadora se desarrolla a nivel legal con una sistemática común a la del resto del régimen jurídico.

La diferencia entre las infracciones y sanciones administrativas con respecto a otras medidas negativas para los particulares que se derivan del incumplimiento de las normas que no tienen naturaleza sancionadora; así como de los delitos y faltas penales y sus correspondientes penas.

No se trata de una mera distinción académica a efectos de construir una determinada teoría, sino que tiene indudables efectos prácticos ya que de la consideración del incumplimiento de las normas desde una perspectiva penal o sancionadora se deriva la aplicación de un régimen de garantías específico.

Por lo que respecta a la configuración de las infracciones, su concreción da lugar a una enorme diversidad de acciones y omisiones que son difícilmente reconducibles a un criterio común. Una característica común en la tipificación de estas infracciones es que confirme al principio de proporcionalidad, se gradúan en infracciones leves, graves y muy graves para poder imponer así una sanción correspondiente.

En el caso de las medidas sancionadoras, su concreción en la normativa sectorial se produce de una forma más homogénea, ya que se imponen unos determinados tipos de sanciones que son, más o menos, comunes que se diferencian por su gravedad.

Las sanciones que pueden imponerse a los infractores se estructuran en obligaciones pecuniarias (sanción de multa), o a la limitación o rescisión de derechos (sanciones privativas de derechos).

La sanción más común que se impone con modelo es la sanción de multa, por la que se impone una obligación pecuniaria sobre los infractores. Debe prestarse especial atención ya que la multa puede imponerse como pena derivada de un delito o falta, por lo que, la sanción de multa o la pena de multa no se distinguen más que en su origen.

No obstante, existen diferencias en tanto en el ámbito penal, las multas se estructuran siempre en días multa cuya cuantía depende de la duración de la pena de privación de libertad que, subsidiariamente, se puede derivar en caso de incumplimiento.

Por último, se prevé la supresión de las consecuencias derivadas de las infracciones que afecten al interés general. Se trata de reponer en términos materiales la situación a las condiciones previas a la infracción y, en caso de que no sea posible, indemnizar.

### **I.3.3 Su implementación en la Legislación Mexicana**

Desde el surgimiento del Estado como un Contrato o Pacto Social los seres humanos se sometieron a la normativización de la conducta humana como parámetro de control de las relaciones sociales cotidianas. Al convertirse el Estado en garante de la seguridad de los ciudadanos, se volvió necesario dictar normas de control entre las relaciones de los ciudadanos, lo que conllevó que la infracción o violación a las normas debía ser sancionada o castigada.

Este paso se le denominó venganza pública, que consistía en que, “la justicia se convierte en justicia pública en el momento en que la autoridad toma en sus manos la organización de la represión y la víctima aparece relegada a un segundo plano”.<sup>33</sup>

Luego con “el surgimiento del *ius* naturalismo que influenció mucho la doctrina jurídico penal tan solo a fines del siglo XVIII de tal modo que permitió establecer racionalmente una diferencia esencial entre delitos criminales y delitos de policía”.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> **POLITOFF LIFSCHITZ, Sergio.** *Lecciones de Derecho Penal Chileno.* Parte general. 2ª edición. Editorial Jurídica de Chile. 2003, pp. 21 y 22.

<sup>34</sup> **MATTES, Heinz y MATTES, Herta.** *Problemas de Derecho Penal Administrativo: historia y Derecho Comparado.* Madrid, España. Año 1979, p. 14.

Hasta que el desarrollo del Estado moderno, permitió la existencia del Derecho Penal Administrativo, entendido como aquel que, “Es el regulador de las relaciones entre la administración pública, al obrar por finalidades propias, y los sujetos subordinados, a través de un sistema de normas acompañadas de sanciones que él estima como penales”.<sup>35</sup> Que hoy en día es denominado Derecho Administrativo Sancionador (DAS), y este ha traído consigo la potestad del Estado de poder sancionar las conductas violatorias de la norma administrativa .

El reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración se da en dos puntos determinados, el primero desde el momento en que el legislador crea la norma y esta se convierte en ley, en nuestro caso particular en la Constitución de 1983, el segundo momento es cuando esta se aplica y es además legitimada por el órgano judicial a través de su jurisprudencia.

Jurisprudencialmente ha sido reconocida de esta manera: SENTENCIA DEFINITIVA de la SCA: La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de inconstitucionalidad de las doce horas del día veintitrés de marzo de dos mil uno, asume esta postura al decir que: “En la actualidad, se acepta la existencia de dicha potestad (refiriéndose a la potestad sancionadora de la Administración) dentro de un ámbito más genérico, y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un ius puniendi superior del Estado, que además es único; de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de éste (Considerando jurídico V.4 de la Sentencia ref. 8-97Ac)”.<sup>36</sup>

Esta resolución de la Sala de lo Constitucional constituyó uno de los primeros pasos en cuanto al reconocimiento de la potestad sancionador de la administración en nuestro ordenamiento jurídico.

---

<sup>35</sup> **MAGGIORE, Giuseppe.** *Derecho Penal*. Editorial Temis, Bogotá, año 1965, p. 185.

<sup>36</sup> *Idem.*



Puede notarse que se acepta el origen común, refiriéndose al *ius puniendi* de las potestades sancionadoras del Estado tanto penal y administrativa, no obstante la naturaleza jurídica y alcances de esta facultad punitiva del Estado en ejercicio de la administración difiere de la derivada del Derecho Penal sin embargo, ello no excluye que adopte diversos principios y pautas propias de esta última disciplina. Ello, es importante porque la noción de pena o sanción no es exclusiva del Derecho Penal, ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas: civil, administrativa, mercantil, entre otras.

En cuanto al reconocimiento normativo podemos decir en primer término, que la potestad sancionatoria de la administración surge de la potestad de administrar, dado que la administración puede imponer directamente sanciones, las que legalmente no se reputen penas en virtud del artículo 14 de la Constitución de la República de 1983. En cuanto a este artículo la Sala se ha pronunciado: SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 14 de la Constitución prescribe que: Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad.

Es decir, en dicha norma se plasma la excepción al principio de exclusividad de la jurisdicción en relación con la potestad sancionatoria de la administración pública. En ese orden de ideas, es menester destacar que el *ius puniendi* del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no sólo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal competencia, sino que también se manifiesta en manos de la administración pública al momento en que ésta realiza la denominada “actividad de policía administrativa”. La materialización de la función administrativa desarrollada en aplicación del *ius puniendi* técnicamente se conoce como “potestad sancionadora de la administración”.

La doctrina tributarista usualmente separa las sanciones administrativas de las tributarias como dos fenómenos distintos, sin embargo, esa tesis no se comparte, ya que, con base al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Solo pueden establecerse sanciones penales y administrativas, incluir un tercer modo sancionatorio sería entrar en un exceso del poder represor del Estado injustificable. La posición de la doctrina administrativista que en palabras de Parada Ramón dice: “tampoco tiene sentido separar como clase distinta de las sanciones administrativas, las sanciones tributarias y entenderlas como sanciones de autoprotección de la administración, sobre todo si con esa calificación se pretende justificar la privación de las garantías que se exigen en la imposición de otro tipo de sanciones”.<sup>37</sup> De esta manera se podrá concluir que no existe diferencia sustancial entre sanciones administrativas y tributarias, sino solo una diferencia de carácter formal, es decir por su designación o calificación de tributarias o administrativas por lo que el régimen aplicable a las sanciones tributarias es el mismo que el de una sanción administrativa.

## **I.4      Infracciones Tributarias en el Sistema Jurídico Mexicano**

El ilícito tributario es la violación de las normas tributarias mediante una conducta antijurídica, la cual puede consistir en la omisión de actos ordenados o en la ejecución de los prohibidos por la ley; este comportamiento podrá ser retribuido con sanciones administrativas, penales o civiles, de acuerdo con la política legislativa del sistema jurídico en que se ubique el ilícito tributario.

Por otro lado, desde una perspectiva general, algunos autores han planteado “la posibilidad de tipificar el fraude a la ley como ilícito tributario, en este sentido el Código Fiscal de la Federación no indica expresamente qué debe entenderse por fraude a la ley.

---

<sup>37</sup> **PARADA VÁZQUEZ, José Ramón.** *Derecho Administrativo*, Open Ediciones Universitarias, S.L. Madrid, 2013, 23 Edición, p. 514.

A diferencia de otros cuerpos legislativos, como el español, en que la Ley General Tributaria ha introducido como novedad la noción de conflicto en la aplicación de la norma tributaria”.<sup>38</sup> En su artículo 24, dicha ley indica:

"Artículo 24. Para evitar el fraude de ley se entenderá que no existe extensión del hecho imponible cuando se graven hechos, actos o negocios jurídicos realizados con el propósito de eludir el pago del tributo, amparándose en el texto de las normas dictadas con distinta finalidad, siempre que se produzcan un resultado equivalente al derivado del hecho imponible. El fraude de ley tributaria deberá ser declarado en expediente especial en el que se dé audiencia al interesado".<sup>39</sup>

En comparación, el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, en México, establece:

“Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal”.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> **Op. Cit**, pp. 13 y 125.

<sup>39</sup> **24 Artículo**, *Ley General Tributaria*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, año 2017, p. 45.

<sup>40</sup> **5 Artículo**. *Código Fiscal de la Federación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, Última reforma publicada DOF 04-06-2009. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis, p. 3.

Expresamente, nuestro Código Fiscal, señala que las normas que establezcan cargas y delitos serán de interpretación estricta, lo que significa que no se permitirá la interpretación análoga de estas normas con el ánimo de poder asimilar ciertos recursos o conductas para que el juzgador indique que se trate de un fraude a la ley tributaria.

“En la doctrina extranjera parece que no existe mayor problema sobre este punto, ya que el ilícito tributario podrá tipificarse como infracción o delito, debido a que ontológicamente no existe diferencia entre las infracciones administrativas y los delitos fiscales; la distinción dependerá del grado de protección que desee darle el legislativo al interés jurídico tutelado”.<sup>41</sup>

Sin embargo, algún sector de la doctrina sostiene que: “las conductas más graves deben tipificarse como delitos fiscales; por otro lado, otra corriente doctrinal considera que por su gravedad, el ilícito tributario puede ser contemplado como infracción y delito, en tal sentido, se habla de tipos legales mixtos o ambivalentes”.<sup>42</sup>

Este último fenómeno se observa en la legislación tributaria mexicana, en el que no aparece un ámbito perfectamente diferenciado entre las infracciones administrativas y los delitos fiscales, por tanto, una misma conducta puede ser tipificada como infracción y delito, por tanto, ser sancionada con multa y pena privativa de la libertad.

Aunque en una primera aproximación esto no genera dificultad, en la práctica puede suceder que el sujeto infractor, por una misma conducta, sea responsable penalmente pero no así administrativamente, de lo cual surge una importante incompatibilidad en ambos procesos, que genera inseguridad jurídica para el infractor.

---

<sup>41</sup> **ZORNOZA PEREZ, J.J.** *El Sistema de infracciones y sanciones tributarias*. Editorial civitas. Madrid, Ovitas, año 1992, p.42.

<sup>42</sup> **GARCÍA DOMÍNGUEZ y GONZÁLEZ MACÍAS**, *Teoría de la infracción fiscal*. Derecho Fiscal - Penal y sanciones fiscales. México, 1997, p.40.

Al respecto, nuestro más alto tribunal resolvió, durante la quinta época, que: "no es, exacto que los procedimientos administrativos y judiciales puedan ser independientes, cuando se trata de un delito fiscal, puesto que los derechos y las penas pecuniarias que de esos delitos se derivan, no puede cobrarlos la autoridad administrativa, sin que la judicial haya declarado previamente la existencia del delito; pues el cobro de las responsabilidades no pueden becado las autoridades administrativas, sin justificar la existencia del delito, ante la autoridad judicial, y sin que ésta dicte su fallo".<sup>43</sup>

Enlazando las ideas anteriores, debe ponerse de manifiesto que se puede perseguir una misma conducta con dos vías distintas, por un lado, el procedimiento administrativo para la aplicación de la multa mediante un acto administrativo y, por otro, el proceso penal en el que se resolverá si procede establecer la responsabilidad penal, mediante una sentencia definitiva de un juez de Distrito.

En tal sentido, ya se ha resuelto por interpretación judicial que: "Los procedimientos penal y administrativo son distintos, además, persiguen diversos fines, pues el primero tiende a la imposición de la pena de prisión por el delito cometido, que es de la competencia de las autoridades judiciales, en tanto que el administrativo atañe, entre otras cosas, al cobro de los impuestos o contribuciones omitidas, lo que significa que los procesos penal y administrativo son independientes, pues se rigen bajo sus propias reglas, de ahí que lo resuelto en uno no puede influir en el otro cuando la autoridad administrativa no emita resolución para determinar el crédito fiscal dentro de determinado tiempo".<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Semanario Judicial de la Federación, Rubro: Delitos Fiscales; Instancia; pleno, 5ª época, 1926, p. 716.

<sup>44</sup> Amparo en revisión 68/2002; 6 de junio de 2001.

“La distinción entre los dos procedimientos proviene de tiempo atrás, con el antecedente del Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de Penas Correspondientes del 8 de abril de 1924, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1924”.<sup>45</sup> Dicho jurado era competente en la imposición de multas tributarias mayores de veinte pesos, mientras que las oficinas recaudadoras de contribuciones imponían las multas menores de veinte pesos. Los actos emitidos por el jurado eran actos administrativos correspondientes a las sanciones tributarias, y para la revisión de estos actos la Secretaría de Hacienda era competente, mediante el recurso de revisión, con que se podía confirmar, revocar o modificar la multa fiscal.

También, al jurado le correspondía conocer en revisión las multas que habían sido impuestas por las oficinas recaudadoras. Posteriormente, con el decreto de 12 de mayo 1926, publicado en el Diario Oficial el 7 de junio de 1926, el jurado cambió de denominación a Jurado de Infracciones Fiscales; asimismo, se modificó su competencia, con lo cual conocería únicamente de la revisión a las sanciones administrativas derivadas de infracciones a leyes fiscales. A la postre, el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1938, que entró en vigor el 1º de enero de 1939, recogió de forma rudimentaria las sanciones administrativas, las cuales fueron copiadas de la Ley General sobre Percepciones Fiscales de la Federación, publicada el 31 de diciembre de 1937. Por otra parte, se pueden analizar las características comunes de las infracciones y de los delitos; así, en una primera aproximación, ambos son consecuencia jurídica de la violación a las normas tributarias. También se pueden indicar algunas distinciones entre la infracción y el delito, entre ellas cabe advertir que la infracción tiene como sanción la multa, y no la privación legal de libertad. Esta reflexión se enriquece cuando por alguna parte de la doctrina y de la jurisprudencia establecen que: “las infracciones deben tener como característica el principio de culpabilidad”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> NAVA NEGRETE, A. Derecho Procesal Administrativo. México, editorial Porrúa, 1959, p.299.

<sup>46</sup> GARCÍA DOMÍNGUEZ, Ma. *Teoría de la Infracción*, p.204.

## CAPITULO II

### CONCEPTO Y NATURALEZA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

#### II.1 Concepto de acto administrativo

Según el Diccionario Jurídico, el acto administrativo será: “la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”.<sup>47</sup>

El acto administrativo es considerado, como el núcleo conceptual de la materia que nos ocupa, por lo que, no es posible englobar en un solo concepto todas las tareas que realiza el poder público por medio de sus órganos administrativos. Es por ello que, muchos autores prefieren estudiar las características del acto administrativo para posteriormente tratar de ofrecer un concepto del mismo.

Rafael I. Martínez considera las siguientes características:

- Es un acto jurídico. Es de Derecho Público.
- Lo emite la Administración Pública, o algún órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.

---

<sup>47</sup> **DE PINA VARA, Rafael**, *Diccionario de Derecho*. 29va. Edición, Porrúa, México, año 2000, p. 293.

- Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

De la misma manera, los especialistas consideran necesario realizar una clasificación de los actos administrativos, la doctrina se ha dedicado a proporcionar un sin número de ellas, pero el maestro Gabino Fraga es quien aporta una clasificación basándose en:

- a) La naturaleza misma de los actos; la cual, se divide en:
  1. Actos materiales, estos no producen ningún efecto de derecho.
  2. Actos jurídicos, si engendran consecuencias jurídicas.
- b) El de las voluntades que intervienen en la formación del acto:
  1. Voluntad única. Se conserva ese carácter, aun cuando en el procedimiento se hagan necesarios otros actos de voluntad.
  2. Voluntad por el concurso de voluntades. Cuando intervienen diversas voluntades en la formación del acto.
- c) El de la relación que tales voluntades guardan con la ley, da origen a:
  1. El acto obligatorio. Constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.
  2. Acto discrecional. Tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento debe obrar, o cómo debe obrar, o en fin, qué contenido va a dar a su actuación.



- d) El del radio de aplicación del acto, se divide en:
1. Internos, son todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos y los referentes a la regulación interna.
  2. Externos, quedan comprendidos los actos por medio de los cuales se realizan los actos fundamentales del Estado, es decir, los de prestar los servicios que son a su cargo y los de ordenar y controlar la acción de los particulares.
- e) El del contenido y efectos jurídicos del acto.
1. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
  2. Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica.
  3. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o derecho.
- f) Por su finalidad.
1. Actos preliminares, son todos aquéllos necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones.
  2. Actos de ejecución, son todos aquéllos que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

Rafael Bielsa dice que: “puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ello”.<sup>48</sup>

## **II.1.1 Elementos de existencia y de validez**

Para poder entender al acto administrativo es indispensable conocer los elementos que lo conforman, es por ello que, en este apartado se enunciarán, estudiarán todos y cada uno de ellos. Los elementos del acto son: sujeto, manifestación de la voluntad, objeto, forma, motivo, y finalidad.

Con el transcurso del tiempo los estudiosos del Derecho Administrativo han dejado claro la complejidad del acto administrativo, pero han concordado en esta clasificación de sus elementos, dejando fuera las discusiones doctrinales se procede a enumerar cada uno de los elementos:

Sujeto, este es en sí el órgano administrativo facultado, al que la ley le atribuye una función específica, es decir, la propia institución pública que al ser representadas por personas físicas, son éstas las que cumplen con la ejecución material del acto.

Se desprende de esta definición la identificación de dos tipos de sujeto: el activo y el pasivo, entendiéndose por activo el órgano competente del Estado que produce el acto mediante el cual la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos, mientras que el sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente.

---

<sup>48</sup> *Op. Cit.* NAVA NEGRETE, A, p. 305.

Rafael I. Martínez define al sujeto así: “Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas”.<sup>49</sup>

- “Voluntad: La manifestación expresa o declaración de voluntad es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo. Esta voluntad debe ser espontánea y libre, además, de comprendida dentro de las facultades del órgano, sin vicios que puedan ser atribuibles al dolo, error, violencia o cualquier otra contraria a la ley; asimismo, la voluntad no puede ser tácita y debe declararse en forma expresa, a efecto de que el sujeto pasivo quede debidamente enterado y en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

- Objeto: Es lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad”.<sup>50</sup>

- “Motivo: Es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, las consideraciones de hecho y de derecho que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión es el porqué del acto. Puede interpretarse como la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realiza, que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad”.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** *Derecho Administrativo*, Colección Textos jurídicos Universitarios, Quinta edición, Oxford, p. 220

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> El acto administrativo. [www.bibliojurídica.org](http://www.bibliojurídica.org) fecha de consulta 15 de mayo del 2010.

- Finalidad: La doctrina señala que la finalidad debe ser de interés general o público y estar apegado a la ley, fijar dentro de la competencia del sujeto activo y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley, evitándose con ello el desvío de poder.
- Forma: Es la exteriorización de la voluntad del sujeto activo. Gabino Fraga al respecto comenta lo siguiente:

A diferencia de lo que ocurre en el Derecho Privado, “la forma en el Derecho Administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa”.<sup>52</sup>

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 3 los elementos y requisitos del acto administrativo, en este artículo se consideran otros elementos además de los expuestos con antelación.

## II.2 Concepto de infracciones y sanciones

Para hablar de infracciones y sanciones es preciso citar algunos autores como: *Sergio Francisco de la Garza*, quien define la infracción como: “Violación a las normas jurídicas tributarias que imponen a los particulares, obligaciones sustantivas o deberes formales”.<sup>53</sup> La infracción consiste en el incumplimiento de la norma que establece una obligación que habrá de cumplir el administrado y que por consecuencia trae una sanción.

---

<sup>52</sup> **FRAGA, Gabino.** citado en *El acto administrativo* [www.bibliojurídica.org](http://www.bibliojurídica.org), p.133, fecha de consulta 15 de mayo del 2010.

<sup>53</sup> **DE LA GARZA, Sergio Francisco.** *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México 2006, p. 939.

Las sanciones son el medio coercitivo con que cuenta la norma jurídica para forzar su cumplimiento en caso de que el gobernado incumpla con sus obligaciones. En los últimos años se han incorporado mayores obligaciones impositivas y mayores sanciones.

Así es como, la autoridad induce al contribuyente a cumplir sus deberes fiscales obligándolo a realizar incluso actos no propios de su actividad económica. La autoridad incrementa las cargas administrativas de los contribuyentes, al convertirse en coadyuvante de la actividad fiscalizadora del Estado.

Con este tipo de cargas se le está acrecentando de ser sancionado por incumplimiento. La pena económica del responsable solidario es igual a la del obligado principal.

*Acosta Romero* define a la sanción administrativa como: El castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de esta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

Las sanciones administrativas tienen una diversa gama, que va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar, en el caso de México, a la privación de la libertad, sin que esta pueda exceder de 36 horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el caso que esta no se pague por el infractor se permutará por arresto, que no podrá exceder de 36 horas.

*Lomelí Cerezo Margarita* afirma que, “la sanción es un elemento esencial de la noción de lo jurídico, es la característica de coactividad, coercitivada o autarquía, que incluye todas las definiciones del derecho como inherente a su naturaleza misma de tal manera que no puede concebirse un derecho que no sea coactivo, autárquico”.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> **LOMELI CERESO, Margarita.** *Derecho Fiscal Represivo.* 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 1998, p.11.

## II.2.1 Clasificación de la sanción

El maestro *Eduardo García Máynez*, decía que: “la forma de clasificar las sanciones jurídicas, debe ser de acuerdo con la finalidad que persiguen y a la relación entre la conducta ordenadora por la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción. La sanción es consecuencia jurídica de carácter secundario, siendo de carácter primario, el deber cuyo incumplimiento del origen, pudiendo ocurrir que la sanción se traduzca relativamente al sancionado, en uno o varios deberes, impuestos estos por la norma sancionadora y que estos deberes, puedan coincidir materialmente con aquellos otros cuya inobservancia hace el incumplido acreedor a un castigo”.<sup>55</sup>

La sanción puede devenir en cualquiera de las siguientes formas:

- El incumplimiento forzoso, que es una sanción que tiene como finalidad obtener coactivamente la observancia de una norma infringida.
- La indemnización, cuya finalidad es obtener del sancionado una prestación económicamente equivalente al deber jurídico incumplido.
- El castigo, que por lo general su objeto inmediato es afectivo, no persigue el cumplimiento del deber jurídico incumplido ni la obtención de prestaciones equivalentes.

De las definiciones anteriores se puede observar que las mismas revisten el carácter de simples, pero asimismo se pueden configurar como complejas o mixtas:

- Cumplimiento más indemnización;
- Cumplimiento más castigo;

---

<sup>55</sup> **GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.** *Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Porrúa. México, 1982, p.73.

- Indemnización más castigo; y
- Cumplimiento más indemnización más castigo.

Las sanciones pueden tener un o varios deberes jurídicos, siendo así una medida jurídica como la forma en que impone el Derecho.

El objetivo primordial es una imposición de carácter represivo por la comisión de una conducta que contraviene la norma y como consecuencia jurídica del no acatamiento a la norma jurídica, revistiendo a su vez una hipótesis preventiva basada en una naturaleza intimidatoria.

### **II.2.1.1 Concepto de sanción administrativa**

Dentro de las Sanciones se encuentra la rama del Derecho Administrativo, traduciéndose esta en términos generales, en la medida que imponen las autoridades administrativas a quienes infringen la Ley Administrativa, denotando así la existencia de un acto ilícito proveniente de una persona que fracture el orden jurídico administrativo, y que se repercute en un daño a la Administración del Estado, a la colectividad, a los individuos o al interés en general.

“El ámbito que abarcan las estructuras, principios y leyes administrativas, que forman parte del Derecho Público Interno, mismas que regulan la actividad directa o indirecta de la administración pública como órgano de poder ejecutivo, así como la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> **SERGIO ROJAS, Andrés.** *Derecho Administrativo*, 4º Edición. México, año 1996. Editorial Porrúa, p.140.

La sanción administrativa se traduce por un lado en la “infracción”, siendo el acto u omisión que definen las leyes administrativas no son delitos por la legislación penal, por considerarse faltas que ameritan sanciones menores.

El término “infracción” como especie de ilícito no tiene una aceptación uniforme siendo que muchos tratadistas la utilizan como género, el cual dividen en contravenciones o faltas y en delitos.

## **II.2.1.2 Elementos**

Las Leyes y Reglamentaciones Administrativas, emanan de la seguridad al orden público o afectación a la seguridad pública, y en donde se aprecian los siguientes elementos:

- Promover Servicios Públicos;
- Mantener el Orden Público;
- Distribuir el Gasto Público; y
- Regular la organización, estructura de la parte del Estado que le identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo.

La infracción administrativa es todo acto, hecho u omisión de una persona que sin ser trascendental viole el orden público establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público y presentar un servicio eficiente en la administración de los servicios.



### **II.2.1.3 Tipos de sanción**

Las infracciones administrativas sean de ámbito federal o local tienen varias acepciones, mismas que repercuten en mayor o menor grado a infractor según sea el caso, en el presente casi se señalarán con independencia de este ámbito de competencia ya que, en esencia la conceptualización de cada tipo de infracción es la misma, pero declinando o tomando como base el ámbito federal por razones prácticas:

- 1)** Amonestación y Apercibimiento: La amonestación consiste en la advertencia para que el particular enmiende su conducta con que se le impondrá una sanción si reincide sin que exista diferencia radical entre el Apercibimiento y la Amonestación pudiéndose encontrar sólo en sentido práctico.
- 2)** Multa: Es la cantidad pecuniaria que pagará el infractor en represión a una conducta que contravino a la Ley.
- 3)** Arresto hasta por 36 horas: Se ha definido como la detención provisional o la corta privación de la libertad, que deba realizarse en lugar distinto de aquel que es destinado para el cumplimiento de las sanciones penales de la libertad.
- 4)** Clausura Temporal, parcial o total e indeterminada: Clausura significa cerrar o concluir, se traduce en el cierre o restricción de una actividad o negocio de forma temporal, parcial o total, o indeterminada según sea el caso.
- 5)** Suspensión y Cancelación de Licencias: es el cese momentáneo de una negociación, hasta en tanto no se resuelva su situación jurídica que motivó la suspensión. La cancelación de licencias que da como resultado la extinción total del acto jurídico del pleno funcionamiento.

6) Revocación de Concesiones: en una situación que se produce cuando normalmente se ha dejado de cumplir con alguna formalidad.

7) Faltas de los Servidores Públicos: a cargo de las personas en su calidad de gobernantes, existiendo para tal efecto una Ley Federal de Servidores Públicos que prevé o regula la responsabilidad en que incurren los servidores públicos en ejercicio de sus funciones las siguientes:

- Amonestación y apercibimiento;
- Suspensión del empleo;
- Destitución del puesto; y
- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

Las autoridades administrativas tienen varios medios represivos para allegarse a sus fines, gozando además de ciertos casos de una facultad discrecional para su imposición, pero con la imperiosa e ineludible obligación de emitirla de manera fundada y motivada.

#### **II.2.1.4 Concepto de sanción fiscal**

La sanción fiscal pese a su naturaleza administrativa, ha sido considerada independiente y autónoma.

Por ello, se tiene que la sanción fiscal será: la consecuencia jurídica nacida a cargo del infractor por las Leyes Tributarias y en relación con los contribuyentes, responsables solidarios y tercera que adquieren responsabilidad fiscal.

*Miguel Ángel García Domínguez* señala que: “la infracción fiscal es una conducta típica, antijurídica y culpable, con la que se incumple una obligación fiscal, patrimonial o formal, de la que es responsable una persona individual o colectiva, que debe ser sancionada con una pena económica, por un órgano de la Administración.” <sup>57</sup>

La obligación fiscal se clasifica en Sustantiva y Forma, en donde la primera que constituye el no pagar la contribución que repercute directamente en el menoscabo de la seguridad, el bienestar y la prosperidad pública, y la segunda no se refiere a la obligación de pago, sino a una formalidad, como lo es la presentación de la declaración.

Cuando se habla de los tributos se habla de ingresos derivados de contribuciones, es decir, de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, pero al existir ingresos del Estado distintos de las contribuciones, como lo son los aprovechamientos y los productos que son ingresos patrimoniales, es hablar de ingresos tributarios.

### **II.2.1.5 La multa**

La multa siendo un objetivo o finalidad primordial, que en sentido amplio es la de castigar o reprimir la conducta prohibida o ilícita, desde que se tiene noción del delito, surge como consecuencia histórica en forma aparejada a él, el castigo y así nace la "pena".

Tras la pena surge el concepto de sanción, así con la sanción o pena se reprimían los actos delictivos, dentro de los cuales se encontraban los que se castigaban en forma económica (multa).

---

<sup>57</sup> **DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.** *Compendio de Derecho Administrativa.* Editorial Porrúa, México, año 1999, p. 197.

Anteriormente, dentro de las penas pecuniarias se consideraban las multas y la confiscación de bienes como resultado de delitos graves, en el Derecho Mexicano dentro de la sanción **pecuniaria** por lo general se encuentra la multa y la reparación del daño, abarcando en esta última el decomiso de bienes por autoridad judicial, así como, la pérdida de bienes por mandato judicial o para el pago de responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de las propias multas o impuestos.

Desde épocas pasadas la pena se conceptualizaba como una pena pecuniaria, *Juan de Solórzano Pereyra* esclareciendo su significado, expone que: “esta deviene del latín **pecus**, sacaron el nombre del dinero, que se llamaba **pecunia**”.<sup>58</sup>

No se olvidaron de estos puntos *Plinio y Plutarco*, anotando que la misma razón procede el llamarse: "multas, antiguamente las penas entre los romanos, porque jactan las condenaciones en ovejas y bueyes".<sup>59</sup>

La multa es considerada, una pena para las personas que gozaban de dinero, surgiendo desde ahí la crítica de lo injusto que en dado caso podría resultar tal sanción.

En Roma, el destino de la multa era diferente en delitos públicos, que en privados, en los primeros, el pago de la multa era destinado al Estado y en los segundos el pago de la multa era destinado al ofendido, pero ambos con la finalidad en común de reprimir o castigar a los infractores.

En el Derecho Romano, el vocablo "multa" paso al derecho europeo, y España la introdujo en sus colonias a través de sus ordenanzas y cédulas reales que reunieron en la "Recopilación de Leyes de los reinos de las indias".

---

<sup>58</sup> (30 de noviembre 1575 — 26 de septiembre de 1655) Jurista Español destacado en Derecho indiano.

<sup>59</sup> Política indiana. T.T Cia. *Iberoamericana de Publicaciones*. Madrid, Buenos Aires, 1930, p. 222.

La multa siempre ha corrido paralelas a los actos del gobernado como medio coercitivo y para no quebrantar el orden público, o forma de gobierno, asegurando la eficacia y regularidad de las necesidades de los gobernantes.

La multa proviene como consecuencia de una violación, derivada de una sanción en general. Que consiste en el pago al Estado de cierta cantidad de dinero por aquella violación a la norma, teniendo una repercusión al infractor o consecuencia jurídica acorde a la materia de que trate.

### **II.2.1.5.1 Concepto de multa**

Multa (del latín *multa*) o multa pecuniaria es la sanción administrativa o penal consistente en un pago en dinero, a veces expresado como días de multa (cuando su pago redime la reclusión por el número correspondiente de días).

Una vez dictado un acto administrativo que establezca una obligación personal, frente al incumplimiento por parte de la persona obligada, la administración puede tomar diversas medidas: ejecución, subsidiaria, multa coercitiva, compulsión sobre las personas, y la más general y utilizada: el apremio sobre el patrimonio.

La multa siendo un objetivo o finalidad primordial, que en sentido lato es la de castigar o reprimir la conducta prohibida o ilícita, desde que se tiene noción del delito, surge como consecuencia histórica en forma aparejada a él, el castigo y así nace la "pena".

Tras la pena surge el concepto de sanción, así con la sanción o pena se reprimían los actos delictivos, dentro de los cuales se encontraban los que se castigaban en forma económica (multa).

Desde épocas pasadas la pena se conceptualizaba como una pena pecuniaria, *Juan de Solórzano Pereyra*<sup>60</sup> esclareciendo su significado, expone qué: “esta deviene del latín “*pecus*”, sacaron el nombre del dinero, que se llamaba “*pecunia*”, No se olvidaron de estos puntos *Plinio* y *Plutarco*, anotando que la misma razón procede el llamarse “*mulctas*” antiguamente las penas entre los romanos, porque hacían las condenaciones en ovejas y bueyes”.<sup>61</sup>

La multa es considerada una pena para las personas que gozaban de dinero, surgiendo desde ahí la crítica de lo injusto que en dado caso podría resultar tal sanción. En Roma el destino era diferente en delitos públicos que, en privados, en los primeros, el pago de la multa era destinado al Estado y en los segundos, el pago de la multa era destinado al ofendido, pero ambos con la finalidad en común de reprimir o castigar a los infractores.

Del Derecho Romano, el vocablo “multa” paso al Derecho Europeo, y España la introdujo en sus colonias a través de sus ordenanzas y cédulas reales que se reunieron en la “Recopilación de Leyes de los reinos de las Indias”.

La multa siempre ha corrido paralelas a los actos del gobernado, como medio coercitivo y no para quebrantar el orden público, o forma de gobierno, asegurando la eficacia y regularidad de las necesidades de los gobernantes.

La multa proviene como consecuencia de una violación, derivada de una sanción en general, que consiste en el pago al Estado de cierta cantidad de dinero por aquella violación a la norma, teniendo una repercusión de infractor o consecuencia jurídica acorde a la materia de que trate.

---

<sup>60</sup> (30 de noviembre de 1575- 26 de septiembre de 1655) Jurista Español destacado en Derecho Indiano.

<sup>61</sup> Política Indiana. T.T; Cía. *Iberoamericana de Publicaciones*. Madrid, Buenos Aires 1930, p. 222.

## II.2.1.5.2 La multa como acto de autoridad

La multa es una sanción de tipo económico, que afecta la situación patrimonial de la persona a quien ha sido impuesta, que no aspira a la reparación del daño ocasionado sino que es un castigo al infractor o delincuente, adicionado a los perjuicios producidos, si los hubiera.

Su destino es engrosar las arcas fiscales, aunque la finalidad de la multa es el castigo de quien cometió el delito o la falta, y la función ejemplificadora, para que otros no cometan lo mismo. El Derecho Tributario también contiene para sus infractores, contempladas penas de multa.

## II.2.1.5.3 Finalidad y destino de la multa

En materia administrativa y fiscal la multa puede ir aparejada de otra sanción, siendo por lo regular de carácter represivo y actuando como beneficiario el Estado, ello con independencia de la sanción Penal, qué en su caso acontezca. Asimismo, la multa tiene como objetivo que el Estado, mantenga el orden público a través de un castigo en mayor o menor grado, además de una finalidad intimidatoria evitando la reincidencia de los particulares, mas no dejarlos sin solvencia económica.

“La finalidad que persigue este tipo de sanciones es además intimidatorio, la de evitar la reincidencia de los infractores, mas no la de terminar con sus patrimonios, a lo cual se llegaría de aceptarse la imposición de multas que rebasen la capacidad económica”.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> MARGAIN MANAUTON, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*. Universidad Potosina, año 1983. México, pp.16 a 22.

Al referirse a la cantidad pecuniaria a favor del Estado, se recoge por un ingreso contemplado finalmente por el Código Fiscal de la Federación y de conformidad con dicho ordenamiento, los ingresos se dividen en: contribuciones y los distintos de contribuciones. Dentro de las contribuciones se encuentran: los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, y los accesorios de las contribuciones se consideran de igual naturaleza, dentro de las cuales se encuentran las multas.

Los ingresos distintos de las contribuciones los conforman los aprovechamientos y los productos y las sanciones que se apliquen en relación con los aprovechamientos a que se refieren el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, serán accesorios a los mismos y por ende serán considerados de igual naturaleza, dentro de los cuales se encuentran las multas.

“Artículo 21. Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el período a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el período de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión.

Los recargos se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a que se refiere el artículo 67 de este Código, supuestos en los cuales los recargos se causarán hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el párrafo séptimo de este artículo, los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales.

En los casos de garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros, los recargos se causarán sobre el monto de lo requerido y hasta el límite de lo garantizado, cuando no se pague dentro del plazo legal.



Cuando el pago hubiera sido menor al que corresponda, los recargos se computarán sobre la diferencia.

Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.

Cuando los recargos determinados por el contribuyente (sic) sean inferiores a los que calcule la oficina recaudadora, ésta deberá aceptar el pago y procederá a exigir el remanente.

El cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar al cobro del monto del cheque y a una indemnización que será siempre del 20% del valor de éste, y se exigirá independientemente de los demás conceptos a que se refiere este artículo. Para tal efecto, la autoridad requerirá al librador del cheque para que, dentro de un plazo de tres días, efectúe el pago junto con la mencionada indemnización del 20%, o bien, acredite fehacientemente, con las pruebas documentales procedentes, que se realizó el pago o que dicho pago no se realizó por causas exclusivamente imputables a la institución de crédito. Transcurrido el plazo señalado sin que se obtenga el pago o se demuestre cualquiera de los extremos antes señalados, la autoridad fiscal requerirá y cobrará el monto del cheque, la indemnización mencionada y los demás accesorios que correspondan, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de la responsabilidad que en su caso procediere.

Si se obtiene autorización para pagar a plazos, ya sea en forma diferida o en parcialidades, se causarán además los recargos que establece el artículo 66 de este Código, por la parte diferida.

En el caso de aprovechamientos, los recargos se calcularán de conformidad con lo dispuesto en este artículo sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere este artículo. No causarán recargos las multas no fiscales.

Las autoridades fiscales podrán condonar total o parcialmente los recargos derivados de un ajuste a los precios o montos de contraprestaciones en operaciones entre partes relacionadas, siempre que dicha condonación derive de un acuerdo de autoridad competente sobre las bases de reciprocidad, con las autoridades de un país con el que se tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación, y dichas autoridades hayan devuelto el impuesto correspondiente sin el pago de cantidades a título de intereses.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán liberar a los contribuyentes de la actualización de las contribuciones o condonar total o parcialmente los recargos correspondientes”.<sup>63</sup>

#### **II.2.1.5.4 Requisitos constitucionales de la multa**

En el ámbito de su aplicación se debe enfocar en lo mas posible a cada caso en particular, en virtud de tal situación, cuando una autoridad imponga una sanción acorde con ciertos lineamientos que den como consecuencia, por un lado que la multa cumpla con su objetivo y evitar el abuso de la autoridad al imponerla.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran ciertos Derechos Humanos, que brindan al gobernado seguridad jurídica, mismas que las autoridades tendrán la obligación de respetar, esto reflejándose en los requisitos para la imposición de la multa, que si bien en cierto no están delimitadas con precisión en el ordenamiento mencionado, los tribunales lo han hecho a través de la jurisprudencia. Así la interpretación que hace el Poder Judicial en cuanto a “los requisitos que deben cumplir o satisfacer las autoridades al imponer multas, en esencia son los siguientes”:<sup>64</sup>

Requisitos Constitucionales que las multas deben cumplir, para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales, mismos ordenamientos que a continuación se transcriben para su análisis correspondiente.

---

<sup>63</sup> **21 Artículo.** Código Fiscal de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis, pp. 23 y 24.

<sup>64</sup> **SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro.** *Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas Administrativas y Fiscales.* Editorial ISEF, p. 44.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.

Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito.

En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

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

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.<sup>65</sup>

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

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

---

<sup>65</sup> **16 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Ediciones fiscales ISEF. México 2016, p. 18.

- I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;
- II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:
  - a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
  - b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.
  - c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
  - d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.
- III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes”.<sup>66</sup>

En esencia son los siguientes:

- I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso.
- II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 22.

- III. Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios causados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado.
- IV. Que tratándose de multas en las que la sanción pueda variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las cuales se considera aplicable al caso concreto, el mínimo o cierto monto intermedio entre los dos.

De acuerdo con el maestro Saldaña, señala: “toda multa debe de provenir de autoridad competente y tener la debida fundamentación, una adecuada motivación, no debe ser excesiva y debe variar entre un mínimo y un máximo”.<sup>67</sup>

- a) Que tratándose de multas en las que la sanción pueda variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las cuales se considera aplicable al caso concreto, el mínimo o cierto monto intermedio entre los dos.

De acuerdo con la transcripción anterior, toda multa debe de provenir de autoridad competente y tener la debida fundamentación, una adecuada motivación, no debe ser excesiva y debe variar entre un mínimo y un máximo.

### **II.3 Diferencia entre multa, sanción e infracción**

Para hablar de conceptos administrativos, en relación con los “castigos” como consecuencia a un acto ilícito o bien el incumplimiento de una obligación en referencia al Estado, es preciso señalar algunas de sus diferencias para el entendimiento en el desarrollo del tema.

---

<sup>67</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro. *Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas Administrativas y Fiscales*. Editorial ISEF, México, año 2005, p. 44.

De acuerdo a lo que antecede sobre diferentes acepciones, aunque pareciera ser la misma, cada una tiene su razón de ser y su momento en el Derecho. La infracción, es el hecho antijurídico o bien la violación de la norma, lo que aduce a la sanción como la imposición jurídica al infractor por determinada contravención a la ley, mientras que la multa es el medio por el que se le da cumplimiento al castigo impuesto. La infracción y sanción son los medios formales, mientras que la multa es el medio material por el que se resarce el daño ocasionado, violación o falta jurídica.

### **II.3.1 Elementos de existencia y de validez**

Para el cumplimiento de una consigna, o bien una multa es necesario cumpla con determinados elementos que le den razón y vigor para ser acatada, tales como:

- *Voluntad*, que es ostentada con la intención de producir efectos jurídicos.
- *Objeto*, en las obligaciones de hacer o no hacer, debe ser un hecho determinado, físicamente y moralmente posible.
- *Causa*, lo que la origina, lo que le da vida o la consecuencia de determinado acto.
- *Solemnidad*, formalidad de llevar a cabo el acto.

### **II.4 Disciplinas del Derecho que estudian las sanciones administrativas**

Las relaciones del Derecho Administrativo en lo referente al tema de las sanciones administrativas, con otras ramas, tiene por objeto encuadrar esta rama en comparación con otras con las cuales existen problemas concretos de importancia práctica.



La primera y principal relación del Derecho Administrativo la encontramos en el Derecho Constitucional, es bien sabido que, es de éste a través de la Carta Magna de donde emanan todas las demás ramas del Derecho, por lo que el Derecho Administrativo no podía ser la excepción. Indiscutiblemente al mencionar la Constitución, en su artículo 133 el principio de la Supremacía de la Ley, coloca al Derecho Administrativo en una calidad de subordinación y no de colaboración como se dará con otras ramas, cabe señalar que esta subordinación no le resta autonomía al Derecho Administrativo, pero no se puede perder de vista que será el Derecho Constitucional, el que fijará los lineamientos generales para la actuación de la Administración Pública.

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”.<sup>68</sup>

Estas dos ramas del Derecho se influyen recíprocamente; “la influencia de la Constitución sobre la administración es de sistema, mientras que la ejercida de la administración a la Constitución es de eficacia. Existen tres tipos de relaciones que son consideradas como las principales:

1. Hay principios generales de derecho que si bien se hallan más fuertemente Protegidos por encontrarse en la Constitución, no son exclusivos del Derecho Constitucional son parte de los principios mínimos del orden jurídico universal.
2. Hay disposiciones de Derecho Administrativo que están contenidas en la Constitución.

---

<sup>68</sup> **133 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Editorial SISTA, S.A de C.V, Centésima Décima Tercera edición, año 2017, p. 141.

3. En cuanto a las que se consideran típicamente de Derecho Constitucional su aplicación en Derecho Administrativo es necesaria, ineludible y éste aparece como una prolongación de aquél; no puede prescindir de esas normas y se consustancia con ellas”.<sup>69</sup>

Entre las que se encuentran contenidas en la Constitución resalta por su relevancia en el mundo moderno la protección de los Derechos Humanos, muchos autores consideran que ésta es la principal relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional. Ya que, las reglas referentes a este tema deberán ser acatadas y respetadas en la práctica de la Administración Pública y tales reglas encuentran su base en el texto constitucional, de hecho, existen autores que se atreven a decir que el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional aplicado.

Así como, en el Derecho Constitucional, existe un fuerte vínculo con el Derecho Civil, se considera que en parte el Derecho Administrativo surge como resultado de la propagación de las excepciones a las normas de Derecho Civil, resultando con ello que se dé una constante aplicación del Derecho Civil a las actividades, a las áreas administrativas del Estado y al ejercicio de la Función Administrativa, a través del Código Civil el Estado reconoce los principios Generales del Derecho, considerados como fuente del Derecho Administrativo, mientras que el Derecho Administrativo hará uso constante de figuras propias del Derecho Civil como serían la donación, los contratos, las asociaciones etcétera.

Sin embargo, el mayor punto de contacto existente entre estas dos ramas es el consistente en determinar bajo qué condiciones el Derecho Administrativo admitirá los preceptos del Derecho Civil, ya que, por una parte, el Derecho Administrativo está ubicado dentro del Derecho Público, mientras que el Derecho Civil forma parte del Derecho Privado, a pesar de esto existe una gran tendencia de asimilar las instituciones pertenecientes a cada una de estas ramas.

---

<sup>69</sup> Op. Cit GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*, p.5.

Al manejar estas ramas, se debe tener un cuidado especial para evitar confusiones en cuanto a su terminología ya que, algunas expresiones del Derecho Administrativo han pasado a formar parte del Civil y viceversa, además nunca se deberá perder de vista que, en el Derecho Administrativo interesa el bien público, por encima de los intereses privados que tutela el Derecho Civil.

Con el Derecho Mercantil, la relación se da con el surgimiento de la empresa de participación estatal mayoritaria puesto que el Estado se apoya en los moldes del Derecho Societario Mercantil, especialmente en lo que se refiere a Sociedades Anónimas y Sociedades de Responsabilidad Limitada, utilizando también los contratos mercantiles para regular sus manifestaciones de voluntad, las figuras de esta Rama del Derecho tienen un uso intensivo por parte del Estado, aunado a esto no se puede dejar de lado que el Estado efectúa intensas operaciones de carácter comercial, así como, las responsabilidades que implica la constitución de las mismas, sean cumplidas de la manera adecuada, o en su defecto sean acatadas las sanciones derivadas de la infracción cometida o la omisión de alguna obligación.

El Derecho Laboral, no puede quedar fuera de este catálogo de ramas del Derecho relacionadas con el área administrativa, puesto que se relacionan por diversos motivos como serían: la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales, la inspección del trabajo, las responsabilidades y sanciones administrativas, el registro de los sindicatos, el depósito de los contratos colectivos de trabajo, de los reglamentos interiores de trabajo etc. Como se puede observar la relación es bastante cercana, además de que el Estado mantiene vitales relaciones con sus trabajadores.

El Derecho laboral regirá todas y cada una de las áreas que originen relaciones de subordinación y el Derecho Administrativo regulará que estas relaciones se encuentren desarrolladas dentro del marco legal dispuesto por el artículo 123 Constitucional principalmente en su inciso B), que serán aquellas relaciones laborales que se den entre los Poderes de la Unión; el Gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México y sus trabajadores; establece:

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente.

Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

- X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

- XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

- XII. Los conflictos individuales, colectivos o inter sindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

- XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.<sup>70</sup>

Por último, se menciona al Derecho Procesal, como una rama indispensable para el Derecho Administrativo ya que, con ella se da una relación de supletoriedad para los procedimientos de producción, y ejecución del acto administrativo, así como, para la impugnación de este en su caso.

## II.4.1 Derecho Administrativo

Para diversos autores ha resultado complejo el tratar de conceptualizar el Derecho Administrativo, situación que se ha presentado por el carácter filosófico de esta rama del Derecho.

---

<sup>70</sup> **123 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Editorial SISTA, S.A de C.V, Centésima Décima Tercera edición, año 2017, pp. 127 a 138.

El principal problema al que se nos enfrentamos al tratar de definir al Derecho Administrativo es, que él mismo abarca diferentes áreas y funciones.

Algunos analistas jurídicos consideran que el Derecho Administrativo regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, otros, que únicamente se encarga de la administración Pública y de las personas administrativas que surgen de ella, mientras un tercer grupo señala que el Derecho Administrativo será aquél que regule las relaciones del Estado con los particulares.

Dado que, todas forman parte del Derecho Administrativo se comparte lo expresado por Gabino Fraga que al respecto comenta: "...por una parte incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por otra comprenda las normas que regulan la actividad del Estado, que se realiza en forma de función administrativa".<sup>71</sup>

Aún y cuando existen esta serie de discrepancias entre los estudiosos del Derecho, es indispensable tener un concepto delimitado del Derecho Administrativo para facilitar la comprensión de nuestra materia de estudio. Con la finalidad de englobar todos estos elementos en una sola definición autores como Olivera Toro y Boquera Oliver entre otros, realizan una sistematización de diversos criterios teóricos que para ellos, determinan el concepto de la multicitada disciplina.

De manera ejemplificativa, enunciaremos solo algunas de ellas:

- a) Criterio orgánico. Hace hincapié en los entes administrativos;
- b) Criterio de la actividad administrativa.
- c) Corriente que atiende a las relaciones del Poder Ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares.

---

<sup>71</sup> **FRAGA, Gabino.** *Derecho administrativo.* Editorial Porrúa, México, p.90.



d) Criterio del Servicio Público.

Como se puede observar, los criterios y corrientes expuestos nos llevan al mismo punto de origen, por lo que, a manera de conclusión se permite dar una serie de definiciones provenientes de diversas fuentes, que parecen ser adecuadas y completas para el punto en comento. Para *Gabino Fraga* el Derecho Administrativo será aquél que regule:

- a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros de que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de las facultades que el Poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- d) La situación de los particulares con respecto a la Administración.

Rafael I. Martínez Morales expresa: “El Derecho Administrativo: es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones”. <sup>72</sup>

Jorge Fernández Ruiz, da la siguiente definición: “El Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios del Derecho Público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la Administración Pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares”. <sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 91.

De lo anterior, se desprende que las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento están regidas por las normas del Derecho Administrativo, es decir por Normas del Derecho Público. Entendiéndose por Derecho Público; el sistema normativo que regula la actuación del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes.

Así mismo, es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las ejerce) y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración Pública entre sí.

La característica del Derecho Público, tal como lo señala el prestigioso autor jurídico Julio Rivera, es que, sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad que pudiesen ejercer las partes (es decir «no» pueden ser modificados por las partes en uso legítimo de su autonomía de la voluntad, como sí ocurre en el Derecho Privado).

Son mandatos irrenunciables y obligatorios, en virtud de ser mandados en una relación de subordinación por el Estado (en ejercicio legítimo de su principio de Imperio).

“La justificación es que regulan derechos que hacen al orden público y deben ser acatados por toda la población”.<sup>74</sup>

Por lo tanto se puede finalizar este apartado diciendo que el Derecho Administrativo será una rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, así como las relaciones de la Administración Pública con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 92.

## II.4.1.1 Fuentes del Derecho Administrativo

La palabra fuente se deriva del vocablo “*fons fontis*”, y éste a su vez del verbo “*fundo, fundare*” que significa crear, producir o derramar. En Derecho existen fuentes bajo tres acepciones:

- Fuentes formales;
- Fuentes reales; y
- Fuentes históricas.

Las fuentes formales serán los procesos de creación de las normas jurídicas, las reales, los factores o elementos que determinan el contenido de tales normas; mientras que las históricas serán aquellos documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

Para el caso concreto del Derecho Administrativo, se entenderá por fuentes formales: la creación misma del Derecho; pero no como el proceso de creación de la norma jurídica, sino la fuente fundamental como ley; es decir como el acto jurídico general creador de derechos y obligaciones.

Al respecto el Maestro Serra Rojas, nos dice: “Las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos, las formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los Principios y Leyes en General, las fuentes mismas del Derecho, como la Ley, La costumbre y la Jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa”.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 98.

Además de las mencionadas por el maestro Serra Rojas, existen otras fuentes como el reglamento, circulares, decretos etc.

Las cuales al ser consideradas de gran relevancia serán objeto de una unidad en particular, la cual se estudiará más adelante.

“En los regímenes de Derecho escrito, destaca la importancia de legislar, como fuente de Derecho, legislar es crear normas generales de derecho, llamadas leyes. Esto lo hace un órgano del Estado llamado Congreso. Para relacionar la acción de legislar con el Derecho Administrativo es necesario expresar que la Ley como fuente formal del Derecho Administrativo, se deriva del principio de legalidad, el cual consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada”.<sup>76</sup>

Es debido a este principio de legalidad, por el cual los órganos del Estado sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les están expresamente señaladas en la ley, logrando con ello dar protección a los particulares para que no se presente ningún tipo de abuso por parte de cualquier autoridad administrativa.

Existe únicamente una sola excepción a este principio fundamental que es la facultad discrecional, esta facultad consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas, o para permitir que la autoridad administrativa haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado, aplicando de manera equitativa la Ley. Para el caso de aplicación de la Ley bajo esta facultad discrecional, la autoridad debe de conducirse con cautela ya que si no lo hace, podría caer en supuestos que beneficien de manera ventajosa a los particulares o les otorguen derechos que representen beneficios sobre otros o frente a la misma autoridad.

---

<sup>76</sup> *Idem.*

De darse este tipo de supuestos estos se consideran violatorios del artículo 16 Constitucional. Cabe señalar que, también se considerara como fuente del Derecho Administrativo, las leyes expedidas por el Presidente de la República ya que, constituyen el ejercicio de las facultades materialmente legislativas.

“Como otra de las fuentes del Derecho Administrativo, encontramos a la costumbre, la cual consiste en el reconocimiento expreso o tácito del Estado, hecho a través de sus órganos legislativos, jurisdiccionales o administrativos de la fuerza obligatoria de ciertos usos o formas de comportamiento, que adquieren el carácter de normas jurídicas similares a los preceptos legislados”.<sup>77</sup>

Por costumbre ha de entenderse, una norma de conducta creada en forma espontánea por una colectividad o grupo social y aceptada voluntariamente por los individuos que la constituyen como rectora de determinadas relaciones. Una clasificación de la costumbre permite distinguir tres tipos de costumbre: la interpretativa, establecida en presencia de ley; la introductiva, adoptada en ausencia de la ley; y por último la costumbre abrogativa que se opone a la ley.

En el ámbito de la Doctrina, la costumbre ha sido objeto de un fuerte repudio como fuente del Derecho Administrativo, circunstancia que comenta el profesor español Ramón Parada en el siguiente párrafo: “Un Derecho fundamentalmente positivista, integrado en su mayor parte por normas escritas de origen burocrático y producto de una actividad reflexiva, como es en esencia el Derecho Administrativo, no podía por menos que ofrecer resistencia a la admisión de la costumbre como fuente jurídica caracterizada por dos elementos de origen social o popular en uso o comportamiento reiterado y uniforme y la convicción de su obligatoriedad jurídica”.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> **VALLADO BERRON, Fausto E.** *Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Porrúa. México, p. 171.

<sup>78</sup> **PARADA, Ramón.** *Derecho Administrativo*, p. 72 y 73. Citado por Jorge Fernández Ruiz en *Derecho Administrativo y Administración Pública*. P. 201.

Partiendo de las concepciones expuestas con antelación, no queda duda que la costumbre es una fuente de derecho, más no del Derecho Administrativo.

Como se ve, en el punto anterior, es difícil tener un concepto delimitado del Derecho Administrativo, debido a que abarca diversos aspectos; por las mismas razones es difícil encuadrar a la costumbre como una de las fuentes de las cuales surge este Derecho.

Diversos autores opinan que la costumbre es aplicable como fuente únicamente para ciertos sectores o áreas del Derecho Administrativo.

“En un régimen como el nuestro en el que los poderes públicos solamente obran en caso de estar autorizados expresamente por una ley. La costumbre no puede tener aplicación en lo que se refiere a la competencia de los funcionarios”.<sup>79</sup>

Tampoco se utiliza la costumbre, cuando el funcionario actúa en uso de facultades discrecionales, puesto que éstas implican la aplicación de un correcto arbitrio para decir que es lo que más le conviene al interés público, y no siempre coincide la costumbre con los intereses colectivos.

“Aunque existen países que si han logrado incorporar la costumbre como fuente del Derecho Administrativo, en México no se ha logrado insertar del todo, de hecho solo existe alusión a la costumbre en el texto constitucional donde se hace referencia a los pueblos indígenas, facultando que la regulación y organización de la administración pública específica de una comunidad integrante de un pueblo indígena puede ser determinada por sus usos, costumbres y prácticas tradicionales”.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> **FRAGA, Gabino.** *Derecho Administrativo*. 35va. Edición, Edit. Porrúa, México, p.114.

<sup>80</sup> **16 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, p. 18.

Por lo que se puede concluir que, la costumbre no es fuente de Derecho Administrativo y carece de toda fuerza normativa. Para algunos autores la Jurisprudencia presenta la misma problemática que la costumbre; por lo que se analizará en este apartado la situación particular de esta otra fuente de Derecho.

La palabra Jurisprudencia tiene diferentes acepciones, en la actualidad se denomina como: la interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una Ley, y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia. Cabe resaltar que la función de la Jurisprudencia no es la de crear derecho sino la de interpretar el formulado por el legislador.

Toda vez que la jurisprudencia está constituida por normas jurídicas generales creada por uno o varios tribunales específicos. Según lo sostenido por Gabino Fraga en principio la jurisprudencia no debe considerarse como una fuente, porque la función judicial de donde proviene no tiene por finalidad crear el derecho, tal como ya se señaló, sino aplicarlo en los casos en que haya contención.

Este punto hace recordar la actividad discrecional, con la que, para casos específicos actúa la autoridad Administrativa, sería conveniente que dicha autoridad al actuar bajo esta facultad se hiciera llegar de criterios jurisprudenciales que le pudieran dar soporte a su toma de decisiones, logrando con ello contar con el respaldo normativo que se requiere.

Se cree que la Jurisprudencia, se puede tomar en cuenta como una fuente indirecta del Derecho Administrativo, apegados de manera estricta a lo establecido por el texto de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, los cuales hacen referencia expresa a la forma en que surge la jurisprudencia y la obligatoriedad de la misma para Tribunales Federales y Locales, y como normalmente son ellos los que conocen de los actos de administración, tendrán que sujetarse a dicha jurisprudencia para evitar la invalidez de actos posteriores.

Por lo tanto, a pesar de que muchos autores consideran a la jurisprudencia como una fuente de interpretación del derecho, lo cual es verdad, esta calidad de interpretación no impide que sea utilizada como fuente indirecta del mismo, si bien es cierto no se puede considerar como una fuente creadora del Derecho Administrativo, si se puede utilizar como una fuente indirecta que apoya en la interpretación de las normas administrativas aplicables.

Como última fuente del Derecho se menciona a los principios generales del Derecho, mismos que se apoyan en tres ideas específicas:

- Principialidad;
- Generalidad; y
- Juridicidad.

La principalidad, es una idea que apoya el origen, el principio, la razón fundamental sobre la cual se procede al discurrir sobre cualquier materia.

La generalidad, esta alude al género en oposición a la especie, hace referencia a lo común en los individuos de una especie.

Esta generalidad es considerada una característica de la Ley y de las demás normas jurídicas que representa su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado, es decir, no se podrá hacer excepción alguna por ningún motivo a causa, siempre y cuando se esté dentro del presupuesto jurídico, de ahí que la Ley sea de carácter General y de aplicación obligatoria a todos aquellos que encuadren en el marco legal aplicable.

Juridicidad, es la propensión a preferir los arreglos y soluciones de estricto derecho en las cuestiones sociales y políticas.



También se entiende la juridicidad como todo aquello que este de conformidad con el derecho o sea lícito desde el punto de vista jurídico.

Además, de estas características debemos entender qué son los Principios Generales de Derecho para poder discernir si pueden ser considerados una fuente del Derecho Administrativo o se encuentran bajo el mismo esquema que la costumbre y la jurisprudencia.

Los principios generales de Derecho según el diccionario jurídico son: "Criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la Ley depende del reconocimiento expreso del Legislador".<sup>81</sup> La expresión "Principios Generales de Derecho, suele usarse con diversos sentidos: Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, destacan los siguientes:

- a) Como norma muy general, entendiéndose por tal que regula un caso cuyas propiedades son muy generales.
- b) Como norma redactada en términos particularmente vagos.
- c) Como directriz o norma programática, esto es, norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines.
- d) Como norma que expresa los valores superiores de un orden jurídico.
- e) Como norma dirigida a los órganos de aplicación al Derecho y que señala con carácter general, como se debe seleccionar la norma aplicable, interpretarla etc.

---

<sup>81</sup> **DE PINA VARA, Rafael**, *Diccionario de Derecho*. 29va. Edición, Porrúa, México, año 2000, p. 87.

- f) Como **regula iuris**, como enunciado o máxima de la ciencia jurídica que tiene un considerable grado de abstracción y que permite la sistematización del orden jurídico o de una parte del mismo”.<sup>82</sup>

Partiendo de estas características se señalan a continuación los principios que tienen una íntima relación con el Derecho Administrativo, ya que, existen diversas clases, pero no todas son de aplicación al desarrollo de la materia objeto de este estudio.

- A) Principio general de buena fe. Buena fe, del latín **bona fides**, consiste en un estado mental de honradez, de convicción a la verdad o exactitud de un asunto. Este principio es conocido también como probidad, predica la concordancia entre el acto y la conciencia, en cuya virtud se adquieren derecho o beneficios, o bien se liberan responsabilidades o cancelan deberes.
- B) Principio de debido proceso. Es un principio jurídico de carácter procesal, según el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso. Por lo tanto existe la prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir ciertos requisitos como sería el respeto a la garantía de audiencia.

Este principio, tiene relación con el Derecho Administrativo desde lo establecido en los preceptos Constitucionales números 13, 14 y 26, es decir, desde sus orígenes y tan relevante ha sido para la materia que fue inserto además en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 13, 64 y 65.

“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

---

<sup>82</sup> **ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan.** *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, pp. 3 y 4. Citado por **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.** *Derecho Administrativo y Administración Pública*, p. 206.

Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.<sup>83</sup>

“Artículo 14.

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.<sup>84</sup>

“Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

---

<sup>83</sup> **13 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, p. 14.

<sup>84</sup> *Idem*.

La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

**B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

**C.** El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados.

Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley”.<sup>85</sup>

“Artículo 13. La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación”.<sup>86</sup>

“Artículo 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si o por medio de un defensor.

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, pp. 25 a la 27.

<sup>86</sup> **13 Artículo.** *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios, p. 5.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

Artículo 65. En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior”.<sup>87</sup>

- C) Principio de moralidad administrativa. Conforme a este principio, en el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la Administración Pública debe ajustarse a la ética, es decir actuar apegados a la moral, a la verdad, a lo que debe ser. Esta conducta de los Servidores Públicos debe ser tanto en sus relaciones con sus jefes como con los administrados.
  
- D) Principio de seguridad jurídica. Es la certeza práctica del Derecho, y al mismo tiempo este principio es considerado como uno de los pilares de la convivencia social, es la garantía que se da al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques, y si llegaran a suscitarse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación de los posibles daños ocasionados.

## II.4.2 Derecho Administrativo Sancionador

Tomando como referencia las reformas a la Constitución en 1994 y 1996, en torno al Derecho Administrativo Sancionador, en la jurisprudencia Constitucional, el cual vincula el Derecho Procesal, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo Mexicano, podemos concluir que, es una disciplina que estudia lo relativo a la facultad sancionadora de la administración que implica la actividad punitiva del Estado (*ius puniendi*).

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.



El autor, Jaime Ossa, precisa: “una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aun a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, trasgredan sus mandatos o desconocen sus prohibiciones.” <sup>88</sup>

La potestad sancionadora del Estado, a través de su administración, es sumamente compleja, ya que abarca diversas esferas y competencias que exigen un estudio más especializado. El desconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador, ha provocado que se impongan sanciones, que no conceden las garantías reconocidas en la materia penal. La sanción es una de las figuras jurídicas que se encuentra en distintas ramas y disciplinas jurídicas, que a su vez, se valen de los principios del derecho. Se cita al autor William René Parra, que menciona: “no puede existir sanción sin norma que la establezca, como no hay falta o infracción si determinada conducta no es tipificada a cierta categoría”. <sup>89</sup>

Es por ello, que se concluye que el Derecho Administrativo Sancionador, es la disciplina que regula las facultades punitivas del Estado Mexicano a través de su administración. Así mismo como la herramienta jurídica que auxilia en el reconocimiento de garantías del Derecho Penal en materia de infracciones fiscales.

Y con referencia a la “Tesis 1ª XXVII/2007 se agrega y reconoce que los lineamientos del Derecho Administrativo Sancionador, determinan que si la infracción fiscal tiene naturaleza de pena, también son aplicables los principios del Derecho Penal, siempre y cuando no violente sus derechos humanos”.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> **OSSA ARBELAEZ, Jaime.** *Derecho Administrativo Sancionador.* Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía. Colombia, Legis, año 2000, p. 126.

<sup>89</sup> Véase: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf> .

<sup>90</sup> **Tesis 1ª.** XXVII/2007, Primera Sala. Semanario Judicial dela Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, febrero de 2007, p. 652.

## CAPÍTULO III

### MARCO JURÍDICO DE LAS MULTAS EN MÉXICO

#### III.1 Potestad sancionadora del ejecutivo y fundamentación

Para Villegas Basavilbazo la potestad sancionadora de la Administración Pública, es una de las facultades propias de los poderes gubernativos que la misma administración tiene para el cumplimiento general de la función administrativa. Esas potestades son las siguientes: reglamentaria, imperativa, sancionadora, ejecutiva y jurisdiccional.

La función correctiva y disciplinaria de la administración, es un complemento de la potestad imperativa, ya que, está sola sería insuficiente para asegurar el cumplimiento de órdenes y mandatos, siendo necesario, la coerción que se traduce en sanciones correctivas y disciplinarias.

El ejercicio de esta potestad represiva revela, una vez más, la quiebra del principio de separación de poderes, concebida en forma rígida e inflexible "...en realidad la potestad sancionadora radica en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas...".<sup>91</sup>

La fundamentación de la potestad sancionadora del Estado, se encuentra, principalmente en nuestra Constitución Política, que rige nuestro país, extensiva en las leyes y reglamentos materiales y procedimentales que tienen que ver con nuestro tema de estudio y debe instruir cuando hay necesidad de castigar, reprimir, advertir o imponer una sanción a las personas tanto físicas como morales por la violación a las leyes y reglamentos públicos.

---

<sup>91</sup> **VILLEGAS BASAVILBAZO, Benjamín.** *Derecho Administrativo.* Editorial Tip, Argentina, año 1954, pp. 233 y 238.

Así, encontramos que existen tanto infracciones administrativas como delitos. Por lo que la infracción administrativa es la transgresión de una norma jurídica, llámese ley o reglamento, y que por tal motivo se da lugar para que el responsable sea castigado mediante una sanción administrativa y en su caso con una sanción judicial, y en algunos supuestos, pueden aplicarse los dos tipos de medidas represivas. El delito, es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, que se encuentran tipificados en éstas y que, al igual que la infracción, la conducta es merecedora de una sanción pecuniaria y una sanción corporal como lo es la pena privativa de libertad. Esta potestad sancionadora la ejercen los tres poderes de la Unión, así como los propios de las entidades federativas, ya que, el Legislativo define y clasifica las faltas o infracciones, los delitos y las sanciones que deben aplicarse a los que contravienen las normas jurídicas; la ejecución y vigilancia del respeto a tales preceptos legales, como la imposición de sanciones administrativas está a cargo del Ejecutivo. Y lo que respecta al Poder Judicial, es todo aquello relacionado con la resolución de toda clase de argumentaciones originadas entre los particulares o entre estos y los Poderes Públicos, disponiendo de la fuerza o autoridad necesaria para hacer cumplir sus fallos.

Margaín Manautou opina que, “el contribuyente olvido hacer referencia a la competencia de la autoridad administrativa para sancionar la violación de las leyes administrativas y tributarias por tanto la Constitución tiene una laguna”.<sup>92</sup> Sergio F. De La Garza señala que, “el artículo 21 Constitucional al mencionar los reglamentos de policía y buen gobierno se está refiriendo a los reglamentos expedidos por ayuntamientos, en los que no se puede establecer más sanciones que la multa y el arresto, y que de tan precepto no puede derivarse el poder de la Administración para establecer infracciones y sanciones”.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> **MARGAÍN MANAUTOU, Emilio**, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 19va. Edición, Editorial Porrúa, México, año 2007, p. 243.

<sup>93</sup> **DE LA GARZA, Sergio Francisco**. *Derecho Financiero Mexicano*. 28a. Edición, Editorial Porrúa, México, año 2008, p. 477.

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía 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 que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efecto-va, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.<sup>94</sup>

Por tanto, se puede considerar que no existe ningún vicio de inconstitucionalidad en las infracciones y sanciones establecidas por las leyes fiscales expedidas por el Congreso de la Unión.

Lo anterior, tiene apoyo constitucional, como además resulta de la interpretación constante y uniforme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción de algunas ejecutorias aisladas, que no expresan la verdadera doctrina del Alto tribunal.

---

<sup>94</sup> **21 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, pp. 22 y 23.

De las discusiones del legislador Constituyente de 1916 — 1917 sobre el texto del artículo 21, se desprende que existieron pocas discusiones respecto al problema de potestad sancionadora de la autoridad administrativa; esto se da, porque las controversias se enfocaron al sistema penal, al monto de la multa que no debía ser excesiva, y a la facultad del Ministerio Público de perseguir los delitos.

“De las discusiones, de los debates de los diputados del Congreso Constituyente de 1916 — 1917, no se aprecia la intención de limitar la facultad sancionadora de la autoridad administrativa, de dónde se desprende que los legisladores hacían referencia a las detenciones y tenían como propósito adoptar la norma de la anterior Constitución en lo que se refiere a las penas, limitando a la autoridad administrativa a la sanción, por violaciones a los reglamentos de policía”.<sup>95</sup>

Solo discutieron las infracciones a los reglamentos de policías, que decían sancionarse con multas, y en su defecto con arresto, es decir, se referían a las faltas administrativas que no constituían delitos, destacándose que el castigo a las primeras era propio de la autoridad administrativa y los segundos sancionables como una pena que solo puede ser impuesta por el Poder Judicial.

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXI contiene la facultad del Congreso de la Unión, para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que deban imponer.

“Artículo 73, fracción XXI. El Congreso tiene facultad...  
XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

---

<sup>95</sup> **BURGOA, Ignacio.** *Las Garantías Individuales.* 10 Ed. México, año 1977, pp. 509 y 585.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.”<sup>96</sup>

Diversos Tribunales, se han pronunciado sobre los temas, reconociendo expresamente que las sanciones previstas en ordenamientos administrativos o fiscales son distintas a las contenidas en los reglamentos gubernativos o de la policía, y que las multas fiscales son constitucionales salvo que resulten excesivas, caso en el que se trasgrede la garantía del Artículo Constitucional.

El artículo 21 Constitucional solo nos restringe la aplicación de multas o arrestos por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, y no limita las facultades sancionadas de la autoridad administrativa respecto a infracciones a leyes administrativas, fiscales o impositivas, lo que se encuentra limitada por los artículos 22, 31, fracción IV, 73 fracciones VII y XXI Constitucionales.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad...

(...)

(...)

(...)

---

<sup>96</sup> **73 Artículo, 13 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, p. 66.

**VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

**XXI.** Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.”<sup>97</sup>

En efecto la potestad sancionadora por infracciones a los ordenamientos jurídicos de índole administrativa, fiscal o impositiva, no proviene del mencionado artículo 21, sino del artículo 89, fracción I Constitucional, del que se deriva la facultad reglamentaria, se puede decir que no constituye propiamente el fundamento constitucional para establecer sanciones al autorizar al Poder Ejecutivo a proveer la exacta observancia de la Ley, es decir, a su ejecución de donde deriva el sustento de los actos administrativos emitidos con base en las leyes ordinarias.

“Artículo 89, Fracción I. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, pp. 64 y 66.



I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.<sup>98</sup>

Estas facultades le son otorgadas al encomendarse el Cargo Presidencial por un periodo de seis años tomando posesión del mismo los días uno de diciembre, electo previamente mediante el voto directo de los ciudadanos mexicanos.

### **III.2 Requisitos constitucionales del acto administrativo**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fija requisitos de los actos administrativos, citados en los arts. 14 y 16, que en lo conducente prevén:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 82

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 17.

Es decir, este artículo protege a los gobernados al tener un debido procedimiento previo a la constitución o bien imposición de alguna pena, cabe señalar que hoy en día se torna obligatorio, toda vez que con la implementación del sistema acusatorio, es deber de la autoridad competente llevar a cabo un procedimiento previo a la imposición de una pena, ya que, dicho sistema atribuye: “Toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario”.

Por lo que, sus precedentes están relacionados con algunos preceptos, que en esencia son tres: la prohibición de irretroactividad, el Derecho o garantía de audiencia y la estricta aplicación de la ley a las resoluciones judiciales. Los dos primeros derivan de una doble influencia, toda vez que se apoyan tanto en el Derecho angloamericano como en la tradición hispánica, ya que en ambos se prohibía la retroactividad y se establecía la obligatoriedad de un procedimiento judicial para probar a una persona de sus derechos.

El segundo sector del artículo 14 configura lo que se conoce como Derecho de Garantía de Audiencia, que es el que se asume mayor complejidad tanto por uno que se refiere a los derechos tutelados como a los diversos elementos que forman la citada garantía.

- a) Por lo que se refiere a los Derechos protegidos, el precepto fundamental comprende la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos, con lo cual se abarca toda clase de privación, pudiendo destacarse la relativa a la posesión, en virtud de que según la jurisprudencia, se tutela la simple detentación de bienes sin perjuicio de su calificación jurídica posterior a través de un proceso ordinario, acorde al concepto clásico de interdicto posesorio.
- b) En cuanto a los elementos del Derecho Constitucional de Audiencia, comprende los de juicio, Tribunales previamente establecidos, y las formalidades esenciales del procedimiento, puesto que la disposición que exige que todos estos factores sean regulados de acuerdo con las leyes despejadas con anterioridad al hecho, quedan comprendidos en la prohibición de retroactividad.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal....”.<sup>100</sup>

Las formalidades esenciales del procedimiento han sido consignadas en sentido negativo por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, debido a que cuando no se respetan por los organismos judiciales, configuran las violaciones a las leyes del procedimiento que afectan las defensas del promovente del amparo. En lo que refiere al citado artículo 16, confiere la obligación de la autoridad de fundamentar y motivar su actuar, Derecho Humano o Garantía Individual que consiga la legalidad de todos los actos de autoridad en ejercicio de sus funciones y por ende en la imposición de multas.

Se aprecia, para que una autoridad pueda imponer una multa debe de tener la habida competencia, que en términos generales es la idoneidad atribuida a una autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos dicha competencia se determina en razón de materia, grado, cuantía y territorio.

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 18.

La competencia no debe ser confundida con la jurisdicción, que consiste en la potestad para actuar y ejecutar las normas jurídicas a los casos concretos, siendo una actividad del Estado encaminada a la actuación de Derecho Positivo mediante la aplicación de la Ley.

La competencia es sumamente importante, resultando en ocasiones que la autoridad que pronuncia una multa no cuenta con la debida aptitud y, por ende dicha multa es ilegal.

Así que la adecuadamente competencia con que debe contar la autoridad que impone una multa funge como requisito ***Sine Quanon***<sup>101</sup>, ya que se puede estar en presencia de una autoridad que no sea competente o estar en presencia de un acto que no emana legítimamente de autoridad.

Ahora bien, por cuanto hace a la “Fundamentación y Motivación, se tiene que la autoridad competente, para emitir una multa deberá de sentar el fundamento y la motivación relativa al momento de su imposición, es decir, fundamentar su actuar dentro de la hipótesis regulada, consignándose así en el acto de molestia el precepto que describa la conducta y que dé lugar a dicha sanción, y motivará las razones por las cuales considera que la conducta desplegada se ha encuadrado en la sanción que van aparejadas una de otra”.<sup>102</sup>

Es decir, la fundamentación, es la invocación o citación de los preceptos legales aplicables al caso por parte de la autoridad que conforme a ello le permite realizar el acto o la multa dirigida al particular, y la motivación consistirá en la circunstancias de modo, tiempo y lugar, que justifique el actuar de la autoridad y que haya originado o propiciado la imposición de la multa, con las causas que conformen a hecho y derecho proceda.

---

<sup>101</sup> Expresión latina que significa ‘sin la cual no’ y se aplica a una condición que necesariamente ha de cumplirse o es indispensable para que suceda o se cumpla algo.

<sup>102</sup> **SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro.** *Requisitos esenciales y medios de defensa de/as multas Administrativas y Fiscales.* Edición 2005, Editorial ISEF, p. 47.

### III.3 Aspectos legislativos de la multa

El Congreso de la Unión, como Poder Legislativo, al igual que los otros dos poderes de la Nación, tiene facultades y atribuciones así como, obligaciones que debe cumplir de acuerdo con lo establecido en la Carta Magna, mismas que deben ser acatadas para el desarrollo del cuerpo normativo derivado de ella misma, dándose a la tarea de la creación, así como, la modificación de la ley.

El Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73 Constitucional, anteriormente citado, refiere a las atribuciones y facultades que le otorga dicho ordenamiento supremo, las cuales son limitadas de acuerdo con el principio de Distribución Competencial que rige entre los Estados y la Federación, contenido en el artículo 124 de la Constitución; de esta manera, es la propia Constitución la que delimita expresamente el ámbito de acción del Poder Legislativo Federal.

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.<sup>103</sup>

El precepto que se comenta, establece las principales facultades del Congreso de la Unión no es tan evidente como la de otros dos órganos, en virtud de que, la mayor parte de sus atribuciones consiste en producir leyes, esto es, en expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, cuya aplicación a los casos concretos principalmente compone a los otros dos poderes y en este mecanismo de la aplicación de las leyes en el que el gobernado hace contacto con sus autoridades.

---

<sup>103</sup> **124 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, p. 138.

El artículo señalado, establece como atribuciones del Congreso en su competencia federal las de naturaleza legislativa, administrativa y electoral en los siguientes términos.

La facultad que le otorga al Congreso de la Unión para crear, órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en la Ciudad de México no es nueva, ya que, en 1967, el texto constitucional planteó la posibilidad de la existencia de este tipo de tribunales.

Cabe señalar, que el 28 de Enero de 1971, se promulgo la Ley que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al que posteriores reformas le dieron su actual fisionomía, sería relevante señalarse que al incorporar este instrumento jurídico para la tutela de los derechos subjetivos y los legítimos intereses de los administrados frente a la actividad administrativa, se le dotó de plena autonomía, ya que, de otro modo, difícilmente hubiera cumplido con su cometido.

La jurisdicción administrativa en nuestro país ha evolucionado favorablemente, a tal grado que hoy en día encontramos en funcionamiento a varios organismos de este tipo en diversas entidades federativas.

“De tal modo, esta adición representa más bien el traslado de una facultad del Congreso de la Unión que ya existía, si bien es cierto que se encontraba ubicada en el Capítulo exclusivo del Poder Judicial Federal justamente en el artículo 104 fracción I, y que operó adecuadamente; sin embargo por razones de técnicas legislativas, hacen más atinada su inclusión en el capítulo que regula al Poder Legislativo y más concretamente en el artículo 73 Constitucional, que consagra las facultades legislativas del Congreso de la Unión”.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> **BURGOA, Ignacio.** *Derecho Constitucional Mexicano.* 5° Edición. Editorial Porrúa, México, año 1983, p. 727.

### **III.4 Los Derechos Humanos ante la coacción de la multa**

Si bien es cierto, nuestra Carta Magna tutela los Derechos Humanos contenidos en sus artículo 1° al 29, en los que manifiestan la protección a todo aquel que este en territorio nacional, sea mexicano o extranjero goza de estos Derechos, por lo que, al enfrentarse a una situación en la que infrinja la norma o lineamiento jurídico, se hará acreedor a una multa o una sanción que deberá cumplir según las diferentes y más comunes legislaciones.

Es así como nuestra suprema reglamentación nos protege, ante cualquier autoridad del Estado, que pretenda sobrepasar las facultades que el mismo nos otorga, siempre y cuando no se quebranten con daños a terceros. Cabe señalar que esto no quiere decir que sea el motivo por el que se le multe al supuesto infractor, se le defenderá, ya que todo debe ser con total apego a la Ley.

Los Derechos Humanos, son trascendentes en el desarrollo de nuestro tema de estudio, ya que a través del tiempo se han creado organizaciones a efecto de proteger cada vez más los derechos de las personas. Ahora bien, la relación que tienen los Derechos Humanos ante la imposición de multas es justamente para verificar que no trasgreda la contenida en el artículo 21 que habla de la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

### **III.5 Fundamentos legales que participan en el estudio sistemático de la individualización de las multas en México**

De acuerdo al juicio de amparo indirecto 948/2016, los preceptos legales que protegen al gobernado ante una multa o bien sanción administrativa son los numerales 1, 14, 16, 21 y 22 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al tenor de lo anteriormente señalado a fin de proteger nuestros Derechos Humanos, y encuadrándolo a un caso concreto como lo son las sanciones administrativas derivadas de las “foto multas”, nos encontramos en estado de indefensión, toda vez que, no se realiza un estudio previo para la imposición de la multa o infracción, solo se establece el monto y el termino para realizar el pago correspondiente.

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, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía 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 que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Toda vez que, no prevé que se deba respetar la garantía de audiencia para imponer sanciones administrativas, a su vez se relaciona con el artículo 22 Constitucional que nos manifiesta la garantía de seguridad jurídica, en la que se establece que están prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

En este orden de ideas, es como se relacionan los fundamentos constitucionales a fin de dar origen a la posible solución de proteger por completo los hoy Derechos Humanos de los ciudadanos.



### **III.5.1 Obligación de contribuir con el gasto público**

La obligación del pago de impuestos se encuentra regulada por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aborda el tema de donde nace la obligación de contribuir al gasto público y para que, es decir, la finalidad de los gastos públicos es que como país contemos con mejores servicios públicos, agua, luz, educación salud, carreteras, comunicaciones. Se empieza con el tema de la Constitución Política y como se encuentra estructurada de manera general, posteriormente el artículo en mención de la obligación de contribuir como mexicanos y finalmente la importancia que tiene dicho cumplimiento de la obligación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma suprema que se encuentra en el rango más alto del sistema que norma nuestro país, teniendo la característica de supremacía. Dentro de la Carta Magna que rige a todo mexicano se encuentra integrada por siete títulos:

- El primero de ellos integrado por 38 artículos, estructurándose por el capítulo primero en donde se encuentran contemplados los Derechos Humanos y las garantías individuales, en el capítulo II habla de los mexicanos y la nacionalidad mexicana, el capítulo III de los extranjeros y el capítulo IV de los ciudadanos mexicanos.
- El segundo título contiene 10 artículos, dividida en dos capítulos el primero de ellos dirigido a la soberanía Nacional y forma de gobierno y el segundo a las partes integrantes de la federación y el territorio nacional.
- En su título tercero dividido en cuatro capítulos, donde se habla de la división de poderes y cada uno de ellos.
- El título cuarto, integrado por siete artículos se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

- En título quinto, se encuentran ocho artículos y se refieren a los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

En el título sexto, se encuentra un solo artículo referente al trabajo y previsión social.

- En el título séptimo, se encuentran siete artículos y se refieren a las prevenciones generales.
- En el título octavo, se encuentra un solo artículo referente a las reformas de la constitución.
- Y en el título noveno, también con un solo artículo donde habla de la inviolabilidad de la constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido muchas reformas, aproximadamente 600, el artículo más reformado es el artículo 73 constitucional referente a las facultades del Congreso.

Derivado de la clasificación anterior de nuestra Constitución Política, el artículo 31 lo encontramos dentro del capítulo II, referente al tema de los mexicanos, y en su fracción IV, nos menciona:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.<sup>105</sup>

De lo anterior, se puede decir, que si todos los mexicanos por el simple hecho de serlo tenemos una obligación ya implícita, se debe conocer a que se denomina contribuir al gasto público y que se entiende por este.

Etimológicamente hablando, “la palabra contribuciones tiene su origen etimológico en la expresión latina **contributio, onis**. Quiere decir acción y efecto de contribuir”.<sup>106</sup>

Por lo tanto, contribuciones, a que se refiere este artículo son las prestaciones a cargo del contribuyente por:

La realización de los supuestos previstos en ley cuando se:

1. Impongan por el Estado; o
2. Por recibir servicios públicos o usar o aprovechar, bienes del dominio públicos;
3. Por recibir un beneficio específico diferencial;

---

<sup>105</sup> **124 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, p. 41.

<sup>106</sup> **CARBALLO BALVANERA, Luis**, *Diccionario de Seguridad Social*, Universidad Nacional Autónoma de México. Serie E, Varios, núm. 62, México, 1992, p. 137.

4. Por ser sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social;
5. Por beneficiarse en forma especial por servicios de seguridad social.

Aquí también se integra la obligación Fiscal, que se define como una relación jurídica que surge necesariamente de las normas del derecho público, toda vez que sus fundamentos como sus formalidades o procedimientos emanan de ordenamientos de esa naturaleza.

- Elementos que integran a la obligación fiscal.
- Los sujetos, el objeto y el vínculo jurídico.
- El sujeto activo: Es el fisco, el cual es el órgano del Estado con facultades legales para recibir y en su caso exigir el pago o cumplimiento de la obligación fiscal.

De conformidad, con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Mexicana, el carácter de sujeto activo de la relación jurídico-tributaria, puede recaer indistinta, sucesiva o simultáneamente en tres tipos de autoridades: Federación, Entidades Federativas (32) y los Municipios (2445)

El sujeto activo siempre es el Estado.

El sujeto pasivo, son los contribuyentes. Se debe entender a la persona física o moral, mexicana o extranjera, que de acuerdo con las leyes fiscales está obligada a pagar contribuciones.

De acuerdo al artículo 1º. Del Código Fiscal de la Federación, existen diferentes tipos de sujetos pasivos fiscales:

“Artículo 1o. Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes”.<sup>107</sup>

Esto se traduce de la siguiente forma:

- Sujetos pasivos directo o por deuda propia;
- Sujeto indirecto o responsable solidario; y
- Sujetos exentos.

“Los supuestos que modifican la capacidad del sujeto pasivo: La edad, estado civil, el sexo, el domicilio fiscal, la residencia, la naturaleza jurídica de la sociedad conformada como persona moral. Como elementos de las contribuciones se encuentra el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho imponible, la tasa, la base gravable y la fecha de pago”.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> **1 Artículo.** *Código Fiscal de la Federación.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis, p. 1.

<sup>108</sup> **FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús,** *Derecho Fiscal.* Instituto Superior de Computación, s.c. División licenciaturas, McGrawHill, p. 252.

Dentro de este mismo artículo señala, algo muy importante, que se debe contribuir de manera proporcional y equitativa, esto significa que la contribución debe ser de acuerdo a lo establecido en la Ley, sin que afecte de manera excesiva los ingresos de los contribuyentes, sin embargo, actualmente se puede observar que muchos de los impuestos por los que se contribuye al Estado afectan directamente al sector más vulnerable de la población y que se ve afectado con las alzas de precios y la economía del país, ya que los consumidores finales son los que más ven afectado su bolsillo, así mismo, existen demasiados estímulos fiscales a grandes empresas que no contribuyen en la medida proporcional y equitativa de acuerdo a los ingresos que perciben y que sin embargo afectan de manera significativa la obtención de estos recursos al Estado.

El contribuir al gasto público, es de suma importancia para el país, ya que, los recursos que como contribuyentes se realicen se verá reflejado en mejores servicios públicos, educación, seguridad, agua, luz, alcantarillado, mejores carreteras, mejor calidad de vida, sin embargo, es triste reconocer que no todos contribuyen al gasto público o cumplen con las obligaciones fiscales impuestas por la autoridad, desgraciadamente existe mucha corrupción, mucha evasión de impuestos, que afectan gravemente la economía de nuestro país.

Así mismo, la igualdad de la satisfacción de las necesidades de una población entre una y otra son muy dispares en mucho de los casos, es decir, el desarrollo económico es más notorio en la zona norte del país, que en el zona sur del mismo, y obviamente tienen que ver muchos factores, entre ellos el tipo de empresas establecidas en las diferentes zonas que inyectan más dinero, generan productividad y por consecuencia generan más recaudación de impuestos.

Si todos los mexicanos contribuyeran de manera proporcional y equitativa como lo establece la Constitución, la economía del país definitivamente sería otra, pero no es solo el hecho de contribuir, es de adoptar una cultura fiscal, viendo al pago de impuestos como un beneficio final y de mejor calidad de vida para todos.

## III.5.2 Clasificación de las contribuciones

La clasificación de las contribuciones e ingresos fiscales según el Código Fiscal de la Federación tiene por objeto exponer las contribuciones según la forma y orden en que las clasifica la ley.

El fundamento legal es lo dispuesto por el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, que en distintos párrafos y fracciones precisa cuáles son las especies de contribuciones y en qué consiste cada una de ellas; en consecuencia, el texto legal se examinará a medida que se estudien las especies de contribuciones citadas por la ley.

En el artículo 2º, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos". <sup>109</sup>

Conforme a la ley, se distinguen en forma inequívoca cuatro especies de contribuciones:

1. Impuestos. De acuerdo con el artículo 2º, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, los "impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo". <sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> **2 Artículo.** *Código Fiscal de la Federación.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis, p. 2.

<sup>110</sup> *Idem.*

2. Aportaciones de seguridad social. El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2º, fracción II, dice: "Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas por la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado". <sup>111</sup>

En el texto citado se observa, que el legislador precisa el carácter de contribución de las aportaciones en materia de seguridad social, sea a cargo de personas sustituidas por el Estado en cumplimiento de sus obligaciones en esta materia, o de personas que se benefician especialmente de tales servicios que presta el Estado.

El ejemplo clásico son las cuotas que deben pagarse al Instituto Mexicano del Seguro Social, (IMSS).

3. Contribuciones de mejoras. "Contribuciones de mejoras son las establecidas a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas", se establece en el artículo 2º, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

Los aspectos relevantes de la contribución de mejoras son:

- a) Es una especie de contribución.
- b) Responde al principio de beneficio.
- c) El presupuesto de hecho es la realización de una obra pública que aumenta el valor de la propiedad inmueble.

---

<sup>111</sup> *Idem.*



- d) El hecho generador de la contribución de mejoras lo realiza la administración pública.
  - e) El contribuyente obligado es el propietario o poseedor del inmueble beneficiado directamente por la obra.
4. Derechos. De acuerdo con el citado artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación: "Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son Derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado". <sup>112</sup>

Los aspectos relevantes de los Derechos son:

- a) Es una especie de contribución.
- b) Responde al principio de distribución.
- c) Es una contraprestación.
- d) Es un servicio inherente al Estado.
- e) El costo del servicio.

---

<sup>112</sup> *Idem.*

### **III.5.3 Fundamentación y motivación de acto de autoridad**

Como ya se mencionó, el artículo 16 consagra dos garantías principales: garantía de libertad personal, aduciendo que ningún ciudadano mexicano puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, salvo algún mandamiento judicial donde contenga los requisitos necesarios como la existencia de una denuncia o querrela y que los hechos se actualicen con forme a la ley descrita como delito (fondo, es decir, el Derecho sustantivo, la norma como tal, por ejemplo el Código Penal y de forma que es el Derecho adjetivo, como la aplicación, por ejemplo: el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Garantía de inviolabilidad del domicilio, en este sentido podemos ver que se establece que las comunicaciones privadas son inviolables excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por algunos de los particulares que esté involucrada en ella, por lo que la ley sanciona penalmente a cualquier que atente contra esta garantía.

La excepción a esta garantía la posee la autoridad judicial federal, a petición de la representación social, siempre y cuando contenga información relacionada con la comisión de algún delito descrito en la ley y para ello deberá fundar y motivar las causas legales a dicha solicitud.

Por lo expuesto, se podrá concluir, que ante la imposición de una “foto multa” también debe existir una fundamentación y motivación a dicho mandamiento judicial, pero eso no significa que no esté trasgrediendo nuestro Derecho Humano 14 constitucional, puesto que al notificarse suprime nuestra posibilidad de ser escuchados y vencidos en juicio previo a la imposición de multa.

### III.5.4 La aplicación de las multas, es independiente al pago de las contribuciones establecidas en la Constitución

Nuestro ordenamiento supremo, se divide en dos partes: la dogmática, que son los primeros 29 artículos de los Derechos Humanos; y la parte orgánica, que nos establece la forma de organización del Estado, a partir del artículo 30 Constitucional en adelante, a lo que para nuestro tema de estudio nos ocupa, es el artículo 31 que a la letra dice:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.<sup>113</sup>

De lo que podemos deducir que la Constitución nos establece prerrogativas o Derechos pero también obligaciones como se enunciaron, que consiste en contribuir a los gastos que generan la preservación del bien social, con el pago de impuestos como el impuesto al valor agregado (IVA), que el Estado ocupa para mantenimiento de alumbrado público, escuelas, programas de alimentos, seguridad, avenidas en condiciones óptimas para los vehículos y peatones, zonas de esparcimiento y áreas verdes, agua potable, seguridad social, por mencionar algunos.

Así también, las contribuciones se encuentran clasificadas en el artículo 2° y 21 del Código Fiscal de la Federación. Como se señala a continuación:

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

---

<sup>113</sup> **31 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, p. 28.

I. Impuestos: Es la prestación generalmente en dinero que el Estado fija con carácter general y obligatorio a todas las personas físicas y orales cuya situación coincida con la que la misma ley señale como hecho generador de crédito fiscal.

II. Aportaciones de seguridad social: Tienen como principal característica ser la sustitución que hace el Estado de las obligaciones fijadas por la Ley en materia de Seguridad Social, así como la obligación Constitucional que marca el artículo 123 y en la Ley Federal del Trabajo en el artículo 132, que si bien es cierto la Ley de Seguridad Social una Ley de orden público por lo que no prescribe y de interés social.

III. Contribuciones de mejoras: Todas aquellas que por hecho generador las condiciones fueron renovadas, modernizadas o perfeccionadas en beneficio directo a los contribuyentes, tal como en servicios de alumbrado público, salud, educación, así como los diversos programas de alimentación en el país entre otros.

IV. Derechos: Son el uso de bienes públicos, por el que se paga determinada cantidad de dinero con el que se autoriza su manejo o explotación”.<sup>114</sup>

“Artículo 21. Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el período a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el período de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión.

---

<sup>114</sup> **2 Artículo.** *Código Fiscal de la Federación.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis, p. 4.

Los recargos se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a que se refiere el artículo 67 de este Código, supuestos en los cuales los recargos se causarán hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el párrafo séptimo de este artículo, los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales...”.<sup>115</sup>

Por lo que se concluye, las contribuciones y multas en Derecho Fiscal, se interrelacionan al existir un incumplimiento de un pago, toda vez que se generan accesorios entre ellos las sanciones administrativas que, al tener como base al mismo impuesto incumplido, sería una pena indemnizatoria y por tanto, no excesiva.

Sin embargo, las multas como consecuencia de una infracción administrativa, no tiene una base para su cálculo una obligación líquida impuesta previamente, sino la determinación que el propio legislador estableció en forma fija o entre un mínimo y un máximo.

### **III.5.5 Cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las Leyes Federales y Estatales. (Decreto de desindexación del salario mínimo)**

Como se ha comentado anteriormente, es obligación de todos los gobernados el pago de las contribuciones, así mismo, cuando infringimos una ley ya sea federal o estatal es responsabilidad de quien la comete, la resarción del daño o el pago correspondiente a multa impuesta por la autoridad.

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 23 y 24.

Ahora bien, remontando la historia del salario mínimo, naciendo el cinco de enero de 1934, promovido por el entonces presidente de la República Abelardo Rodríguez manifestando el 17 de agosto del mismo año por radio.

Actitud tendiente a elevar el estándar de vida de las clases laborantes, pues he sustentado el criterio de que, no sólo pesa sobre el hombre la obligación de trabajar, sino que también tiene un derecho indiscutible a percibir un salario que le permita satisfacer sus necesidades, tanto las más apremiantes como aquéllas que lo capaciten para acrecentar su cultura y desenvolver su existencia progresivamente, hasta que no haya un solo trabajador que desconozca el disfrute de una vivienda confortable, de una comida nutritiva y de una indumentaria que lo proteja de las inclemencias del tiempo.

Ahora bien, desde aquella época han transcurrido 13 sexenios presidenciales completos, 11 del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 2 del Partido Acción Nacional (PAN) y actualmente el sexenio de Enrique Peña Nieto del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Durante la Segunda Guerra Mundial en la Crisis de 1949 durante el gobierno de Miguel Alemán hicieron bajar el poder adquisitivo del salario mínimo a niveles menores que hoy. Después de la Crisis del Sábado de Gloria de 1954; el gobierno de Ruiz Cortines corrigió el rumbo e inició un largo período de crecimiento real de los salarios, que recibió el nombre de “milagro mexicano”, dado que el país creció de manera sostenida a tasas mayores del 6% con inflación bajo control y bajo endeudamiento.

Con Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, creadores de ese largo período de bonanza económica. A partir de 1972 es claro el incremento ficticio de salarios; en el período de Luis Echeverría Álvarez) por la llamada inflación descontrolada, para después apreciar la caída brutal y sin control durante cuatro sexenios consecutivos de los Presidentes López Portillo, De La Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

Los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) lograron controlar la inflación, pero olvidaron que debió privilegiarse el aumento real del salario, ligeramente por arriba de la inflación cada año durante cada negociación obrero patronal.

El 2013, empezó igual pues el ajuste salarial otorgado por el nuevo gobierno que fue tan exiguo como el otorgado por los gobiernos panistas durante 12 largos años.

En 2014, se entendió la necesidad de actualizar los salarios mínimos y es natural que no sea posible hacerlo de manera inmediata o por decreto presidencial.

A continuación, se presenta un cuadro histórico del entonces denominado salario mínimo que data de 1982, sustentando lo señalado anteriormente. **Ver cuadro 1**

No.	Vigencia	Zona A	Zona B	Zona C
1.	01/01/2016	\$73.04	Eliminada	Eliminada
2.	01/10/2015	\$70.10	Eliminada	Eliminada
3.	01/04/2015	\$70.10	\$68.28	Eliminada
4.	01/01/2015	\$70.10	\$66.45	Eliminada
5.	01/01/2014	\$67.29	\$63.77	Eliminada
6.	01/01/2013	\$64.76	\$61.38	Eliminada
7.	27/11/2012	\$62.33	\$59.08	Eliminada
8.	01/01/2012	\$62.33	\$60.57	\$59.08
9.	01/01/2011	\$59.82	\$58.13	\$56.70
10.	01/01/2010	\$57.46	\$55.84	\$54.47
11.	01/01/2009	\$54.80	\$53.26	\$51.95
12.	01/01/2008	\$52.59	\$50.96	\$49.50
13.	01/01/2007	\$50.57	\$49.00	\$47.60
14.	01/01/2006	\$48.67	\$47.16	\$45.81
15.	01/01/2005	\$46.80	\$45.35	\$44.05
16.	01/01/2004	\$45.24	\$43.73	\$42.11
17.	01/01/2003	\$43.65	\$41.85	\$40.30
18.	01/01/2002	\$42.15	\$40.10	\$38.30
19.	01/01/2001	\$40.35	\$37.95	\$35.85

20.	01/01/2000	\$37.90	\$35.10	\$32.70
21.	03/12/1998	\$34.45	\$31.90	\$29.70
22.	01/01/1998	\$30.20	\$28.00	\$26.05
23.	03/12/1996	\$26.45	\$24.50	\$22.50
24.	01/04/1996	\$22.60	\$20.95	\$19.05
25.	04/12/1995	\$20.15	\$18.70	\$17.00
26.	01/04/1995	\$18.30	\$17.00	\$15.44
27.	01/01/1995	\$16.34	\$15.18	\$13.79
28.	01/01/1994	\$15.27	\$14.19	\$12.89
29.	01/01/1993	\$14.27	\$13.26	\$12.05
30.	11/11/1991	\$13,330.00	\$12,320.00	\$11,115.00
31.	16/11/1990	\$11,900.00	\$11,000.00	\$9,920.00
32.	04/12/1989	\$10,080.00	\$9,325.00	\$8,405.00
33.	01/07/1989	\$9,160.00	\$8,475.00	\$7,640.00
34.	01/01/1989	\$8,640.00	\$7,995.00	\$7,205.00
35.	01/03/1988	\$8,000.00	\$7,405.00	\$6,670.00
36.	01/01/1988	\$7,765.00	\$7,190.00	\$6,475.00
37.	16/12/1987	\$6,470.00	\$5,990.00	\$5,395.00
38.	01/10/1987	\$5,625.00	\$5,210.00	\$4,690.00
39.	01/07/1987	\$4,500.00	\$4,165.00	\$3,750.00
40.	01/04/1987	\$3,660.00	\$3,385.00	\$3,045.00
41.	01/01/1987	\$3,050.00	\$2,820.00	\$2,535.00
42.	22/10/1986	\$2,480.00	\$2,290.00	\$2,060.00
43.	01/06/1986	\$2,065.00	\$1,900.00	\$1,675.00
44.	01/01/1986	\$1,650.00	\$1,520.00	\$1,340.00
45.	04/06/1985	\$1,250.00	\$1,150.00	\$1,015.00
46.	01/01/1985	\$1,060.00	\$975.00	\$860.00
47.	11/06/1984	\$816.00	\$750.00	\$660.00
48.	01/01/1984	\$680.00	\$625.00	\$550.00
49.	14/06/1983	\$523.00	\$478.00	\$421.00
50.	01/01/1983	\$455.00	\$415.00	\$365.00
51.	01/11/1982	\$364.00	\$358.00	\$332.00
52.	01/01/1982	\$280.00	\$275.00	\$255.00

**Cuadro 1.**



Es preciso señalar que, debido a la devaluación del peso, en los años noventa, se encuentra una variante importante, convirtiéndose en nuevos pesos.

Ahora bien, sirviendo de base lo anterior, y al surgir la necesidad de un aumento o estandarización del Salario Mínimo, que cubra las necesidades de los trabajadores, así como el cálculo del pago de las obligaciones y supuestos previstos en los ordenamientos federales, de las entidades federativas, así como en la Ciudad de México, se crea la “*Unidad de Medida y Actualización*”, que se considerará un monto determinado y se solventará entregando su equivalente en moneda nacional.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, por el que se declara reformadas y adoptadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, se establece lo siguiente:

Adición al artículo 26 Apartado B, párrafos sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se analizó previamente.

“Artículo 41. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Artículo 123. ...

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.” <sup>116</sup>

Por lo que respecta, se observa una variación a los cálculos, por ende, a los montos de las multas impuestas al supuesto infractor, ya que como se ha manifestado anteriormente dependerá de la ahora llamada “Unidad de Medida y Actualización 2017” que tiene el siguiente valor. **Ver cuadro 2.**

Periodo	Valor en pesos
Diario	\$ 80.60
Mensual	\$ 2,450.24
Anual	\$ 29,402.88

**Cuadro 2.**

Lo que significa que el Salario Mínimo queda sin efectos ante una multa, llámese fiscal-administrativa o penal.

---

<sup>116</sup> **41 Artículo.** DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de desindexación del salario mínimo.

## CAPÍTULO IV

# ADICIÓN AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONSAGRAR EL DERECHO DE AUDIENCIA COMO REQUISITO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

### IV.1 Texto actual del artículo 21 Constitucional

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

**Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa**, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

**Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía 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 que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efecto-va, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.<sup>117</sup>

## **IV.2 Consideraciones específicas para adicionar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El artículo 21 Constitucional, establece algunos parámetros en el cobro de las sanciones, autoridad responsable, jurisdicción, así como, las condiciones económicas de los infractores, para no sobrepasar los límites que la propia Ley establece; tal como lo menciona y restringe el artículo 22 del mismo ordenamiento, que a la letra señala:

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

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

- I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

---

<sup>117</sup> **21 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, pp. 22 y 23.

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

- a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
- b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.
- c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
- d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes”.<sup>118</sup>

En su mayoría, las multas o sanciones administrativas, suelen exceder las percepciones de los trabajadores o jornaleros, toda vez que no se calculan o se prevén las características de la infracción; así como, la condición o los alcances económicos del supuesto infractor. Un claro ejemplo es, en el tema propuesto a la evaluación previa del ilícito para verificar si es elemento sancionable tal y como lo dice del Reglamento de Tránsito que, como toda Ley, prohíbe, pero también faculta y protege a las personas de la Ciudad de México.

---

<sup>118</sup> **22 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, pp. 23 y 24.

Dicha Ley establece reglas de conducta tales como respetar semáforos y pasos peatonales, el uso del cinturón de seguridad, así como, establecer límites de velocidad, por mencionar algunas, es así como, se convierte en la principal problemática la inconformidad de los usuarios ante las muy conocidas “foto multas”, que su principal objetivo es concientizar a los ciudadanos y hacer el hábito de conducir un automóvil a una velocidad formidable y así evitar accidentes de tránsito.

Esto no ha sido suficiente argumento para dichas imposiciones, ya que, tal y como la Ley lo señala, no pueden existir multas que sobrepasen la capacidad económica de una persona, pero la autoridad al parecer no prevé esta condición, debido a que mediante una fotografía valorada por un agente, mismo que desconoce los alcances monetarios del infractor, así como, los argumentos de la contravención cometida, es decir, si fue una emergencia médica, de seguridad o cualquier índole que requiriera apresuramiento del supuesto infractor, si los hubiese.

Ahora bien, para que una Ley no trasgreda otra Ley, lo ideal es verificar la prevalencia entre una y otra, que si bien es cierto, las multas nunca se ha dicho que sean inconstitucionales siempre que no estén por encima de los límites establecidos por los estatutos jurídicos, pero eso no significa que no deban imponerse para la reparación de un daño o bien como consecuencia de un ilícito, solo que al supuesto infractor se le sea juzgado de la manera correcta y no quede imposibilitado de expresar sus argumentos o de tener defensa respecto de lo que se le impute, tal y como lo manifiesta el artículo 14 Constitucional.

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.<sup>119</sup>

Por otro parte, el artículo 22 en concordancia con el artículo 21, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que está prohibida la multa excesiva, por lo que se puede mencionar que, toda multa es inconstitucional, ya que se muestra excesiva; pues anteriormente se calculaban por salarios mínimos, que estos salarios eran multiplicados por el número de veces marcados en la Ley de acuerdo a la infracción cometida; sin especular que el salario mínimo era con lo que supuestamente se sobrevivía diariamente una familia con relación a los alimentos de la canasta básica, entonces, estamos en presencia de una violación al Derecho Humano tutelado en el mencionado artículo, porque este era demasiado bajo como percepción, pero era alto para efectos de pago de multas.

De acuerdo a lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 16, párrafo primero, a la letra establece, en lo conducente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.<sup>120</sup>

En esta misma tesitura, la propuesta de adición al artículo 21 Constitucional, obedece a la inconstitucionalidad por prever la imposición de multas, por parte del Gobierno de la Ciudad de México, en las denominadas “foto multas”, previstas en los artículos 9, 60, 61, 62 y 64 del Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp.14 a 16.



Multas, que no respetan el Derecho Fundamental de audiencia previa de las personas.

Reglamento de Tránsito Metropolitano de la Ciudad de México, en sus artículos 9, 60, 61, 62 y 64, los cuales establecen:

“Artículo 9. Los conductores de vehículos deberán respetar los límites de velocidad establecidos en la señalización vial. A falta de señalamiento restrictivo específico, los límites de velocidad se establecerán de acuerdo a lo siguiente:

I. En los carriles centrales de las vías de acceso controlado la velocidad máxima será de 80 kilómetros por hora;

II. En vías primarias la velocidad máxima será de 50 kilómetros por hora;

III. En vías secundarias incluyendo las laterales de vías de acceso controlado, la velocidad máxima será de 40 kilómetros por hora;

IV. En zonas de tránsito calmado la velocidad será de 30 kilómetros por hora;

V. En zonas escolares, de hospitales, de asilos, de albergues y casas hogar, la velocidad máxima será de 20 kilómetros por hora; y

VI. En estacionamientos y en vías peatonales en las cuales se permita el acceso a vehículos la velocidad máxima será de 10 kilómetros por hora.

Los conductores de vehículos no motorizados que no cumplan con las obligaciones estipuladas en el presente artículo, serán amonestados verbalmente por los agentes y orientados a conducirse de conformidad con lo establecido por las disposiciones aplicables.

El incumplimiento de las obligaciones dispuestas en este artículo por parte de conductores de vehículos motorizados se sancionará con base en la siguiente tabla, aplicando la sanción máxima cuando se rebase el límite de velocidad por más de 20 kilómetros por hora, de acuerdo a la información captada por equipos y sistemas tecnológicos

Fracción	Sanción con multa equivalente en veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente	Puntos de penalización en licencia para conducir
I, II, III	10 a 20 veces	3 puntos
IV, V, VI	10 a 20 veces	6 puntos
II, III, para conductores de vehículos de transporte público de pasajeros y de carga	10 a 20 veces	3 puntos
IV, V, VI, para conductores de vehículos de transporte público de pasajeros y de carga	20 a 30 veces	6 puntos

Artículo 60. Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas, serán impuestas por el agente que tenga conocimiento de su comisión y se harán constar a través de boletas seriadas autorizadas por la Secretaría y por Seguridad Pública o recibos emitidos por los equipos electrónicos portátiles (Hand held), que para su validez contendrán:

- a) Artículos de la Ley o del presente Reglamento que prevén la infracción cometida y artículos que establecen la sanción impuesta;
- b) Fecha, hora, lugar y descripción del hecho de la conducta infractora;
- c) Placas de matrícula del vehículo o, en su caso, número del permiso de circulación del vehículo;
- d) Cuando esté presente el conductor: nombre y domicilio, número y tipo de licencia o permiso de conducir; y
- e) Nombre, número de placa, adscripción y firma del agente que tenga conocimiento de la infracción, la cual debe ser en forma autógrafa o electrónica, en cuyo caso se estará a lo previsto en la Ley de la materia.

Seguridad Pública coadyuvará con la Secretaría para la aplicación de sanciones por el incumplimiento a la Ley y a este Reglamento cuando exista flagrancia.

Cuando se trate de infracciones detectadas a través de los equipos y sistemas tecnológicos se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 61 del presente Reglamento.

Artículo 61. Las infracciones a este Reglamento que sean detectadas a través de equipos y sistemas tecnológicos, serán impuestas por el agente que se encuentre asignado para ello, lo cual se hará constar en boletas seriadas autorizadas por Seguridad Pública.

Adicionalmente a lo indicado en el artículo 60, las boletas señalarán:

I. Tecnología utilizada para captar la comisión de la infracción y el lugar en que se encontraba el equipo tecnológico al momento de ser detectada la infracción cometida; y

II. Formato expedido por el propio instrumento tecnológico que captó la infracción o copia de la imagen y/o sonidos y su transcripción en su caso, con la confirmación de que los elementos corresponden en forma auténtica y sin alteración de ningún tipo a lo captado por el instrumento tecnológico utilizado.

La información obtenida con equipos y sistemas tecnológicos, con base en la cual se determine la imposición de la sanción, hará prueba plena en términos de lo que dispone el artículo 34 de la Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal.

Artículo 62. El pago de la multa se puede realizar en:

I. Oficinas de la Administración Tributaria de la Tesorería del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas;

II. Centros autorizados para este fin, incluyendo medios electrónicos de pago; o

III. Con el agente que impuso la infracción en caso de que cuente con el equipo electrónico portátil (Hand held).

El infractor tendrá un plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de emisión de la boleta de sanción para realizar el pago, teniendo derecho a que se le descuente un 50% del monto de la misma, con excepción de la sanción que establece el artículo 33, fracción II de este Reglamento; vencido el plazo señalado sin que se realice el pago, deberá cubrir los demás créditos fiscales que establece el Código Fiscal del Distrito Federal.

Para el caso de las infracciones que son notificadas vía correo certificado o con acuse de recibo, el ciudadano podrá promover la aplicación del derecho mencionado si la línea de captura que acompaña al documento expira antes del plazo mencionado, siempre y cuando se acredite, en las Oficinas de Atención Ciudadana para la Aclaración de Infracciones, que la fecha de notificación domiciliaria fue extemporánea.

Cuando la infracción sea cometida por conductores que manejan un vehículo con placas de matrícula de otra entidad federativa o país, el agente deberá retirar la placa delantera o retener la licencia de conducir o la tarjeta de circulación, cuando el cobro de la sanción no sea realizado en el sitio e indicar en la boleta de infracción que se procedió de esa forma. La placa de matrícula o documentación retenida le será devuelta al conductor en las oficinas de Seguridad Pública, una vez realizado el pago.

Artículo 64. Cuando se trate de infracciones a este Reglamento captadas por equipos y sistemas tecnológicos portátiles (Hand held), la boleta de infracción será entregada en forma personal por conducto del agente que la expida, de lo cual dejará constancia. Si el infractor se negara a recibirla se hará constar esa situación para los efectos correspondientes.

Las multas expedidas con apoyo de equipos y sistemas tecnológicos, en el caso que no fuera posible la entrega personal al infractor en el momento que se expida, será notificada por correo certificado o con acuse de recibo en el domicilio registrado del propietario del vehículo quien será responsable de su pago.

En el caso de los vehículos matriculados en el Distrito Federal, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 63 del presente Reglamento, se presume salvo prueba en contrario, que el propietario del vehículo toma conocimiento de la infracción cometida, el día inmediato subsecuente al momento en que con motivo del trámite de verificación vehicular recibe el informe de la multa que aparece registrada en el sistema con cargo al vehículo.

Las multas impuestas por violación al presente Reglamento con motivo del uso o tenencia de vehículos podrán consultarse en la página de Internet del Sistema del Infracciones del Gobierno del Distrito Federal [http://www.finanzas.df.gob.mx/sma/consulta\\_ciudadana.php](http://www.finanzas.df.gob.mx/sma/consulta_ciudadana.php) para su pago oportuno".<sup>121</sup>

Respecto de la inconstitucionalidad de los artículos transcritos y atendiendo al principio de mayor beneficio, violan el Derecho Fundamental de audiencia al no prever un procedimiento previo a la imposición de la sanción administrativa –multa- en base a las siguientes consideraciones de Derecho.

---

<sup>121</sup> **9, 60, 61, 62 y 64 Artículos.** Reglamento de Tránsito. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal. Décima Octava época. 17 de agosto de 2015. Número 156 bis., pp. 11, 12, 45 y 46.

## IV.2.1 Imposición de sanciones de tránsito. Manifestación del *ius puniendi* del Estado

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Acción de inconstitucionalidad 4/2006 señaló que de un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el **Derecho Administrativo Sancionador** posee como objetivo garantizar a la colectividad en general el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

El Alto Tribunal en la Acción de inconstitucionalidad señaló que por sanción administrativa debemos entender un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la **imposición de una obligación de pago de una multa**, arresto, etcétera.

La sanción administrativa –señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo. Como ya se mencionó anteriormente, el llamado Derecho Administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo. Por ello, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.

Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

En la Acción de inconstitucionalidad 4/2006 se indicó que el crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, **puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución**, por tanto, es labor del Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los Derechos Fundamentales.

En ese tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio del ***non bis in idem***, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo, sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del Derecho Penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo del ***ius puniendi*** del Estado.

Sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar a préstamo y de manera prudente las técnicas garantistas del Derecho Penal.

Al respecto el Alto Tribunal ha emitido los siguientes criterios:

**“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados.

En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida.

En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006”.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Novena Época. Registro: 174488. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa **Tesis P./J. 99/2006**, p.1565.

**“NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR SI ÉSTAS VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN EN MATERIA PENAL.** Cuando se plantea que una norma de derecho administrativo viola un derecho fundamental o garantía aplicable en materia penal, se requiere seguir una metodología que permita establecer sucesivamente varias premisas hasta llegar al estudio del problema de constitucionalidad:

(1) determinar si las normas impugnadas regulan efectivamente un procedimiento administrativo sancionador o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia que después pueda ser utilizada en un procedimiento administrativo sancionador;

(2) precisar cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo;

(3) aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho administrativo sancionador;

(4) modular el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y

(5) finalmente, contrastar la disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa. Amparo en revisión 590/2013. 18 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta”.<sup>123</sup>

Ahora bien, con independencia de las similitudes y diferencias entre el derecho penal, el Derecho Administrativo Sancionatorio y el Derecho Administrativo que regula la seguridad vial, lo cierto es que la sanción pecuniaria por infracciones de tránsito es un acto privativo sujeto al cumplimiento de los artículos 14 y 16 constitucionales.

---

<sup>123</sup> Décima Época. Registro: 2007800. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, octubre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. **Tesis: 1a. CCCLXXI/2014** (10a.), p. 607.



## IV.2.2 La imposición de una sanción pecuniaria (acto de privación) por infracción al reglamento de tránsito debe respetar los artículos 14 y 16 constitucionales (debido proceso administrativo y audiencia previa)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas resoluciones son obligatorias independientemente de que haya sido condenado (*res judicata*) o no (*res interpretata*) el Estado Mexicano <sup>124</sup>, ha señalado que si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus **derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos**”. <sup>125</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea **administrativo sancionatorio** o jurisdiccional, **debe respetar el debido proceso legal**.

La Corte Interamericana observó que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

---

<sup>124</sup> Véase el Voto Razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot a la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, en la Supervisión de Cumplimiento de Sentencia en el caso *Gelman vs. Uruguay*.

<sup>125</sup> Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. **Sentencia** de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

Esto revela el amplio alcance del debido proceso, a decir de la Corte Interamericana, pues el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2 de la Convención Americana, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes. Es **un Derecho Humano** el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, **no estando la administración excluida de cumplir con este deber.**

**Las garantías mínimas** –indicó el Tribunal Interamericano– deben respetarse en el **procedimiento administrativo** y en cualquier otro procedimiento **cuya decisión pueda afectar los Derechos de las personas.** En la sentencia *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá* <sup>126</sup> señaló que en cualquier materia la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los Derechos Humanos. Indicó que es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada.

Es decir, no puede la administración invocar el orden público para reducir discrecionalmente los Derechos de los administrados. Por ejemplo, **“no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso”.** <sup>127</sup>

“La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso”. <sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72; Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74

<sup>127</sup> Corte Interamericana, caso Baena Ricardo (Fondo), párrafos. 124-126 y 128.

<sup>128</sup> *Idem.*

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló que la garantía de audiencia figura entre los elementos esenciales del debido proceso que están comprendidos en el Derecho; a ser oído “con las debidas garantías” a tenor del primer párrafo del artículo 8. Esto comienza con la debida notificación al presunto infractor, misma que debe realizarse bajo los requisitos que exige dicha diligencia.

En la decisión en el caso Riebe Star c. México señaló que “Dicha garantía a una audiencia para la determinación de sus derechos debió incluir el derecho a ser asistido durante el procedimiento administrativo sancionatorio”.<sup>129</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Sexta Época señaló en el amparo en revisión 2125/59 (Ponente: Felipe Tena Ramírez) que las autoridades administrativas están obligadas a cumplir con 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 cualquier forma queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.

Lo anterior se encuentra contenido en la tesis de la Segunda Sala, de rubro y texto siguientes:

**“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, REQUISITOS DE LAS.** 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.

---

<sup>129</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), caso Riebe Star y otros c. México, párrafo 71 (1999).

En estas condiciones, no es 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. Ciertamente es que, con arreglo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y a la del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, no tiene éste facultades para declarar la inconstitucionalidad de una ley, pero tal tesis no impide que el propio tribunal sea competente para examinar y decidir si se ajusta o no a la Carta Magna un acto administrativo que no tiene los caracteres de una ley”.<sup>130</sup>

Asimismo, en el Amparo administrativo en revisión 5990/43, señala que, todo procedimiento administrativo en que se prive de algún bien a alguna persona, tiene que dársele al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se le otorguen garantías que le aseguren la posibilidad de que, ofreciendo las pruebas y formulando alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos, para dictar una resolución legal y justa. A esta conclusión llegó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) atendiendo al texto del artículo 14 de la Ley Fundamental y al principio de la supremacía constitucional, como se desprende del criterio siguiente:

**“AUDIENCIA, GARANTIA DE.** Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, (las que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para hacer esa defensa), sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

---

<sup>130</sup> Sexta Época, Registro: 818299, Instancia: Segunda Sala, **Tesis Aislada**, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen XXXIII, Tercera Parte, Materia(s): Administrativa, p. 37.

De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría la omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional, y sería contrario a la intención del Constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía, la actividad del Estado, en cualquiera de sus formas. Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes, a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado, cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante un procedimiento entre las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes, y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos, para dictar una resolución legal y justa. A esta conclusión se llega atendiendo al texto del artículo 14 de la Ley Fundamental, a su interpretación jurídica y al principio de la supremacía constitucional y de ella se desprende como corolario, que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares, en los términos a que se ha hecho referencia, debe ser declarada anticonstitucional. De esta manera, y siempre que se reúnan los requisitos técnicos el caso, en cuanto a que se impugne en la demanda, no ya la correcta o incorrecta aplicación de la ley sino la validez constitucional de la misma, es procedente que el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, no sólo examine si el procedimiento seguido por las autoridades se ajusta, o no, a la ley aplicable, y si en él se dio al interesado la oportunidad de ser oído y defenderse, si no también si la ley misma concede al propio interesado esa oportunidad y de esa manera determinar su constitucionalidad frente a la exigencia del artículo 14. Un primer supuesto que condiciona la vigencia de esa garantía, que viene siendo una condición "sine qua non", es el de que exista un derecho de que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14. "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, etcétera ... ". Esto quiere decir que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma, y no pueden producirse las consecuencias que prevé el precepto constitucional que la establece. Así sucede, por ejemplo, en aquellos casos en que el particular tiene un interés, pero no un derecho; es titular de los que se llamen "intereses simples", o sea, intereses materiales que carecen de titular jurídica, pero no tiene un derecho subjetivo que pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares.

Así sucede cuando los particulares están disfrutando del ejercicio de una facultad de soberanía, que corresponde al Estado, y que éste les ha delegado temporalmente por estimar que de esa manera se obtenía una mejor satisfacción de las necesidades colectivas que estaban a su cargo, como pasa con facultades como las de la policía sanitaria, transportes de correspondencia y otras semejantes. Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es el de que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea de verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata (que también ha sido llamada "La colaboración del particular" en el procedimiento), consiste fundamentalmente en la oportunidad de que se concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa, y esa intervención se concreta, en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas, que acrediten los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone, naturalmente la necesidad de que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación de esos derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza tratándose de procedimientos seguidos por la autoridad administrativa sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley, de una manera fija, de tal suerte que a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar. Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no están modificados por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina y que señalan, al mismo tiempo, los límites de su aplicación".<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Quinta Época, Registro: 323723, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, Materia(s): Constitucional, p. 3819.

### **IV.2.3 El Reglamento de Tránsito Metropolitano vulnera el derecho de audiencia previa, en relación con la imposición de sanciones pecuniarias de tránsito (acto privativo)**

De los artículos 9, 60, 61, 62 y 64 del ordenamiento antes citado, se advierte:

- En materia de foto multas, se advierte que “las infracciones” <sup>132</sup> que sean detectadas a través de equipos y sistemas tecnológicos deben ser impuestas por el agente que se encuentre asignado para ello, lo cual se hará constar en boletas seriadas autorizadas por la Secretaría de Seguridad Pública que cumplan con los requisitos que deben reunir.
- Las boletas de infracción se deben entregar en forma personal por conducto del agente que la expida o por correo certificado o con acuse de recibo en el domicilio registrado del propietario del vehículo.
- El infractor tiene un plazo de 30 días naturales contados a partir de la fecha de emisión de la boleta de sanción para realizar el pago; vencido dicho plazo, sin que se realice el pago, deberá cubrir los demás créditos fiscales que establece el Código Fiscal de la Ciudad de México.

*El Reglamento de Tránsito, por conducto de los artículos tildados de inconstitucionales, permite que el agente imponga una sanción pecuniaria exigible inmediatamente (acto privativo) transcurrido el plazo de 30 días naturales sin la participación del sujeto afectado por lo que no otorga el derecho de audiencia previa anterior a la imposición de la sanción de tránsito, sino que únicamente prevé medios de defensa posteriores para su impugnación una vez que está decidido el carácter de infractor del sujeto y una vez determinada e impuesta la sanción respectiva.*

---

<sup>132</sup> La infracción es la conducta que transgrede alguna disposición del reglamento o demás disposiciones de tránsito aplicables y que tiene como consecuencia una sanción.

De conformidad con lo previsto por el artículo 69 del Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.

Lo anterior, porque el agente que se encuentra asignado es quien impone al particular la sanción una vez constatada la infracción a través de la boleta correspondiente, sin que se dé oportunidad al afectado de ofrecer pruebas o de alegar en contra de dicha sanción administrativa. Debe destacarse que la imposición de una multa de tránsito genera una **privación** que afecta los derechos del particular (patrimonio, movilidad, entre otros), **puesto que produce como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado que no es provisional.**

En efecto, el acto administrativo de imposición de una sanción es privativo, y no es una restricción provisional, de conformidad con la distinción efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 40/9 de rubro y texto siguientes:

**“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.** El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.



En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”.<sup>133</sup>

El carácter privativo de la multa administrativa se encuentra reconocido en el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

**“MULTA. DERECHO DE AUDIENCIA.** El acto consistente en la imposición de una multa, implica privación de derechos y por ende es necesaria la previa audiencia, de tal manera que se dé oportunidad al agraviado para exponer lo que considere conveniente en defensa de sus intereses y rendir las pruebas pertinentes. Si se omiten estas formalidades esenciales del procedimiento, se surte **la causal de anulación** prevista por el artículo 228, inciso b, del Código Fiscal de la Federación.

La posibilidad de que la agraviada puede impugnar la multa ante el Tribunal Fiscal, no satisface la garantía de la previa audiencia, la cual debe ser concedida dentro del mismo procedimiento administrativo de donde dimana el acto. Amparo directo 148/76”.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Novena Época, Registro: 200080, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 40/96, p.5.

<sup>134</sup> Séptima Época. Registro: 253815. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de **Tesis: Aislada**. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 88, Sexta Parte. Materia(s): Administrativa, p. 59.

Debe destacarse que la imposición inmediata de la sanción pecuniaria de tránsito (acto de privación) no sólo genera una afectación en el patrimonio del quejoso, sino que también implica la imposibilidad inmediata de verificar el vehículo en cuestión (acto de molestia) como se desprende del artículo 63 del Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.

“**Artículo 63.** La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal podrá expedir las disposiciones necesarias para que los Centros de Verificación Vehicular del Distrito Federal constaten que no existen adeudos por multas derivadas de infracciones al presente Reglamento, previamente a que se inicien las pruebas correspondientes al procedimiento de verificación vehicular.”<sup>135</sup>

De lo cual se advierte que la sanción no sólo afecta el patrimonio de las personas sino que genera efectos diversos como la imposibilidad de verificar el vehículo en cuestión lo cual además impacta en diversos derechos como el derecho a la movilidad reconocido en el artículo 11 de la Constitución Federal y en más sanciones pecuniarias en contra del particular por la imposibilidad de verificar el auto, así como la imposición de recargos y actualizaciones por no pagar en tiempo (posterior a los 30 días) la multa de tránsito.

“Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> **63 Artículo.** *Reglamento de Tránsito.* Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal. Décima Octava época. 17 de agosto de 2015. Número 156 bis., p. 45.

<sup>136</sup> **11 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, p. 13.

Al respecto el Reglamento de la Ley Ambiental de Protección a la tierra en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en materia de verificación vehicular establece sanciones por no portar holograma de verificación vehicular:

“Artículo 44. La multa por no portar holograma de verificación vehicular, el certificado de verificación y/o cualquier otro documento que se requiera para acreditar la aprobación de la verificación vehicular, será de 24 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México.”<sup>137</sup>

#### **IV.2.4 El derecho de los presuntos infractores al debido proceso implica el derecho a ser notificados oportuna y debidamente de la presunta infracción a fin de que puedan aportar pruebas y alegar en contra de dicho acto de autoridad, de manera previa al deber de pago**

Como se ha expuesto atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en torno al debido proceso administrativo y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación(SCJN) en torno a las exigencias del Derecho Administrativo sancionador (***derecho de audiencia, presunción de inocencia y culpabilidad***).

**Es decir, se considera que previo a la imposición de una sanción de tránsito al afectado, se debe respetar el derecho de audiencia previa, toda vez que deriva de un procedimiento administrativo sancionador que priva y restringe los derechos de los particulares en relación a su patrimonio, movilidad, entre otros.**

---

<sup>137</sup> **44 Artículo.** *Reglamento de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, en Materia de Verificación Vehicular.* Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México: 19 de mayo de 2017. Reglamento publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el viernes 19 de octubre de 2012, p. 30.

José Garberí Llobregat, en su libro “El Procedimiento Administrativo Sancionador”, señala: “el **derecho de defensa**, en su acepción más rigurosa, constituye el Derecho Público Constitucional, que asiste a toda persona a quien se le pueda atribuir la comisión de un hecho punible, **mediante el cual se le garantiza la posibilidad de oponerse eficazmente al ejercicio del *ius puniendi*** de los poderes públicos, y hacer valer dentro de cada instancia sancionadora los derechos afectados por la imputación”.<sup>138</sup> En países como Argentina, Colombia, Portugal, Venezuela y España, sí se respeta el Derecho Fundamental de audiencia previo a la imposición de una sanción de tránsito, a fin de que el particular pueda aducir diversas cuestiones como son por ejemplo, alegaciones en contra de los instrumentos de medición, alguna causa de justificación (por ejemplo, una emergencia), error de hecho o de derecho inexcusable, no exigibilidad de otra conducta, entre otros. Asimismo, sólo con **garantía de audiencia previa se podrá reconocer la presunción de inocencia** como lo determinó el Pleno del Alto Tribunal al señalar que dicho principio opera para el procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones como se desprende de la jurisprudencia siguiente:

**“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional.

---

<sup>138</sup> **GARBERÍ LLOBREGAT, José.** *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 1998, p. 478.

Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso. Contradicción de tesis 200/2013".<sup>139</sup>

Por ende, la autoridad administrativa de manera previa a la imposición de un acto de privación exigible (sanción pecuniaria) debe respetar las formalidades esenciales del procedimiento siguientes:

- 1)** Notificar al particular: en la que se señale la presunta infracción, de manera precisa y detallada del hecho, y en la que se le haga saber al menos al particular lo siguiente:
  - a)** Elementos fácticos de la denuncia, es decir, de la descripción de los hechos y las circunstancias de tiempo y lugar en que se formuló.
  - b)** Calificación jurídica de la presunta infracción.
  - c)** Sanción que puede imponerse. Es elemento fundamental en la preparación de la defensa, y que condicionará inevitablemente el contenido y forma de su ejercicio.

---

<sup>139</sup> Décima Época. Registro: 2006590. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, junio de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 43/2014 (10a.), p. 41.

- 2) Otorgar derecho de audiencia al presunto infractor: el derecho del investigado y su defensor de intervenir en el procedimiento, y de hacerse oír a fin de traer toda prueba que consideren oportuna para respaldar su defensa; de controlar la actividad de las partes y de combatir sus argumentos; el acceso irrestricto a las pruebas de cargo y la posibilidad de combatirlas.
- 3) Apertura de la fase de alegaciones. El particular debe conocer el plazo del que dispone para formular alegaciones, órgano ante el que debe hacerlo, así como los requisitos formales, si los hubiere, a que debe ajustarse.
- 4) Resolución en la que se determine la individualización de la sanción para lo cual se debe tomar en cuenta el principio de presunción de inocencia.

Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de la SCJN de rubro y texto siguientes:

**“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Novena Época. Registro: 200234. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, diciembre de 1995. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 47/95, p.133.

Ahora bien, debe precisarse que la audiencia en esta materia no puede soslayar la especial naturaleza de las sanciones de tránsito, caracterizadas por la inmediatez entre la comisión de la conducta constitutiva de infracción y su comprobación por el Agente que la pretende sancionar. Así, tal carácter puede justificar la creación, por parte del legislador, de un procedimiento *ad hoc* que concilie la agilidad administrativa con la defensa del administrado, **pero no se justifica en forma alguna que se supriman garantías elementales para los particulares como el debido proceso.**

En efecto, la ley podría configurar un procedimiento en el cual aún de forma simplificada, se ofrezca al administrado la posibilidad de defenderse formalmente e incluso presentar pruebas de en su defensa en forma previa a la imposición de la sanción, y no solamente en vía de recurso. Para ello, por ejemplo, podría otorgarse a la boleta de infracción el carácter de un "*citatorio*", ante el cual el destinatario tenga la oportunidad de presentarse a una audiencia a ejercer su defensa. Por su importancia se transcribe nuevamente lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la necesidad de que se otorgue la garantía del debido proceso antes de emitir actos administrativos sancionatorios:

“126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, **no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso**”.<sup>141</sup>

**Deber reforzado de respetar el debido proceso y la audiencia previa en infracciones de tránsito por foto multas, especialmente porque se otorga un bono a la empresa según la cantidad de infracciones captadas a través de dicho sistema de video vigilancia.**

---

<sup>141</sup> **126 Artículo.** *Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).*

Se advierte la finalidad legítima que persigue el Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México consistente en proteger el orden público, específicamente, en lo que se refiere a la disminución de accidentes de tránsito, al establecer instrumentos tecnológicos que miden la velocidad de los vehículos los cuales pueden poner en peligro la vida de los conductores, pasajeros y peatones. Sin embargo, **una finalidad legítima no puede dejar sin contenido los Derechos Fundamentales de los ciudadanos**, específicamente por lo que se refiere al debido proceso y al derecho de audiencia. En otras palabras, bajo el modelo constitucional actual, el orden público no justifica socavar o afectar el interés individual en forma desmedida.

En esta misma tesitura, tratándose de foto multas, la audiencia previa es reforzada con el fin de evitar la arbitrariedad de los actos de la administración automatizados, el que con una foto se presume ***ipso facto*** la infracción cometida y se impongan múltiples sanciones al particular (pecuniarias, en la movilidad, entre otras) generándose con ello la indefensión de los ciudadanos ante un acto de autoridad y vulnerándose la seguridad jurídica de los administrados.

En efecto, la administración pública tiene límites infranqueables que se acentúan en actos administrativos automatizados como las foto multas, en los cuales se pueden cometer múltiples violaciones sin que, el administrado tenga oportunidad de ser oído en su defensa, tales como la ausencia de calibración de los aparatos, su conformidad con las normas oficiales mexicanas, el error en el “escaneo” de las placas, las causas de justificación que pueden concurrir en una determinada situación (emergencia, error de hecho o de derecho, etc), entre otras.

Dichas garantías, se refuerzan cuando se subroga en un tercero, ajeno a la administración pública la constatación de la infracción como sucede en el presente: La empresa privada, que tiene a su cargo la administración, servicio y calibración de los aparatos que captan la información sobre las infracciones de tránsito **y en el cual se estipula un porcentaje de “ganancia” hacia dicha empresa cuando capta las infracciones de tránsito.**



Se desprende que la administración se obliga a pagar a un porcentaje fijo de cobro por infracción, por concepto de distintas infracciones como invasión de carril contrario o confinado; identificación del uso de distractores durante la conducción de un vehículo; circular en sentido contrario; realizar vueltas prohibidas; etcétera.

Por ello, es dable colegir que existen “incentivos negativos” a fin de que se privilegie la ganancia del particular y de la administración por las infracciones cometidas poniéndose en riesgo las garantías y los Derechos Fundamentales de los administrados.

Se considera que el Derecho de audiencia previa y el debido proceso tienen una aplicación más estricta y el Juez debe analizar con un mayor escrutinio las violaciones al debido proceso en la imposición de las fotos multas previstas en el Reglamento de Tránsito de la demarcación territorial en cita. Máxime que la finalidad legítima del Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México consistente en evitar accidentes de tránsito (vida e integridad personal), se deja intocada y no se afecta si se cumple el debido proceso de los posibles infractores.

El artículo 69 del Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México prevé los siguientes medios de impugnación posteriores a la imposición de la sanción:

“Artículo 69. Los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades, podrán en los términos establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, interponer el recurso de inconformidad, ante la autoridad competente o impugnar la imposición de las sanciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas señalados por la ley que lo rige. Cuando se trate de multas, la interposición del recurso de inconformidad suspenderá el plazo referido.”<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> **69 Artículo.** *Reglamento de Tránsito.* Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal. Décima Octava época. 17 de agosto de 2015. Número 156 bis., p. 47.

Como se advierte, el agente impone una sanción pecuniaria exigible que produce efectos y obligaciones inmediatas previéndose medios de impugnación posteriores a que se emite la infracción y se impone la sanción pecuniaria.

En efecto, una vez que el agente impone la sanción, el sujeto afectado tiene ya la calidad de infractor y tiene la obligación de pago tan solo transcurriendo 30 días naturales.

Ahora bien, no obsta que el Reglamento de Tránsito prevea medios de defensa en contra de la multa (garantía de audiencia posterior) porque los recursos administrativos no subsanan la presunción de inocencia y el Derecho de defensa dentro del debido proceso tratándose del Derecho Administrativo Sancionador.

En este sentido resulta aplicable el siguiente criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

**“MULTA. DERECHO DE AUDIENCIA.** El acto consistente en la imposición de una multa, implica privación de derechos y por ende es necesaria la previa audiencia, de tal manera que se dé oportunidad al agraviado para exponer lo que considere conveniente en defensa de sus intereses y rendir las pruebas pertinentes. Si se omiten estas formalidades esenciales del procedimiento, se surte la causal de anulación prevista por el artículo 228, inciso b, del Código Fiscal de la Federación. La posibilidad de que la agraviada puede impugnar la multa ante el Tribunal Fiscal, no satisface la garantía de la previa audiencia, la cual debe ser concedida dentro del mismo procedimiento administrativo de donde dimana el acto”.<sup>143</sup>

En efecto, el hecho de que la sanción pecuniaria **una vez impuesta** sea fiscalizada a **posteriori** por el recurso de inconformidad y el juicio contencioso-administrativo; ello no subsana la garantía de audiencia previa porque este recurso enjuicia un acto sancionado ya consumado que produce sus efectos de inmediato en el particular.

---

<sup>143</sup> Séptima Época. Registro: 253815. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de **Tesis:** **Aislada.** Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 88, Sexta Parte. Materia(s): Administrativa, p. 59.

### **IV.3 Propuesta de adición al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La propuesta de adición al artículo 21 Constitucional, obedece a la inconstitucionalidad por prever la imposición de multas, por parte del Gobierno de la Ciudad de México, de las denominadas “foto multas”, previstas en los artículos 9, 60, 61, 62 y 64 del Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México; por infracciones de tránsito.

**Lo anterior, debido a que, no encuentra una restricción Constitucional expresa al Derecho de audiencia previa que justifique la imposición de sanciones pecuniarias sin la participación defensiva del afectado**, es por ello, que se propone la siguiente adición al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establecerá:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

**La autoridad administrativa debe observar y respetar los postulados de audiencia previa, previstos por el artículo 14 constitucional y seguir, en contra del posible infractor, un procedimiento –que el mismo sea oral- en el que se respeten las formalidades esenciales antes de imponer una sanción por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.**

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía 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 que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.<sup>144</sup>

**La presente propuesta, contenida en el quinto párrafo del artículo 21 Constitucional, se realiza con base a todos y cada uno de los razonamientos esgrimidos en el cuerpo del presente trabajo de investigación.**

---

<sup>144</sup> **21 Artículo.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016, pp. 22 y 23.

## CONCLUSIONES

**Primera.** Existen dos tipos de intereses, el jurídico y el legítimo, cuya diferencia está en que, el primero la persona debe ser titular del Derecho Público Subjetivo que es vulnerado por un acto de autoridad, en tanto, el segundo es cuando se estiman actos lesivos de Derechos Humanos, sin que se demuestre que es el titular de un Derecho Subjetivo, es decir, va más allá del interés personal, son aquellos actos de autoridad que afectan a la colectividad.

**Segunda.** La contribución es una prestación a cargo de los gobernados que resulta indispensable para el funcionamiento del Estado.

**Tercera.** La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

**Cuarta.** La pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.

**Quinta.** La pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

**Sexta.** En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.

**Séptima.** Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

**Octava.** El Estado ha creado su propia clasificación de las contribuciones, atendiendo a que, en el género y en la especie, tales conceptos habrán de convertirse en ingresos del Estado, la principal fuente de sus recursos que le permiten sobrevivir como ente jurídico, social, político y económico, y cumplir con las importantes y variadas responsabilidades que la ley le impone.

**Novena.** Los artículos 9, 60, 61, 62 y 64 del Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México, violan el Derecho Fundamental de audiencia previa, conforme a los postulados previstos por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Décima.** Al ser detenido y sancionado por una falta al Reglamento de Tránsito, se está vulnerando los derechos consagrados en los artículos 14, 16 y 21 de la Carta Magna, ya que no se da la garantía de audiencia en la que se debe nombrar a un defensor que le asista al infractor, ya que se trata de una detención, dejándolo en total estado de indefensión.

**Décima primera.** La audiencia previa a la imposición de una multa es un Derecho Fundamental, consagrado en el artículo 14 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Décima segunda.** La autoridad administrativa al imponer una multa, cuantifica el monto de la misma sin tomar en consideración lo señalado en el artículo 21 Constitucional, en sentido de la actividad que desempeña en infractor al momento de cometerla.

**Décima tercera.** La autoridad administrativa debe observar y respetar los postulados de audiencia previa, previstos por el artículo 14 constitucional y seguir, en contra del posible infractor, un procedimiento - que el mismo sea oral - en el que se respeten las formalidades esenciales, antes de imponer una sanción por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

# Bibliografía

## Libros

1. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. ***Las piezas del derecho***. Teoría de los enunciados jurídicos.
2. CARPIZO, Jorge. ***Derechos Humanos y Ombudsman***. México 1993.
3. BURGOA, Ignacio. ***Las Garantías individuales***. 10 Ed. México, año 1977.
4. BERMÚDEZ SOTO, Jorge, ***Derecho Administrativo General*** (Santiago, Thomson Reuters, 2011).
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. ***Compendio de Derecho Administrativa***. Editorial Porrúa, México, año 1999.
6. DE LA GARZA, Sergio Francisco. ***Derecho Financiero Mexicano***, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México 2006.
7. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús, ***Derecho Fiscal***. Instituto Superior de Computación, S.C. División licenciaturas, McGrawHill.
8. FRAGA, Gabino. ***Derecho Administrativo***. Editorial Porrúa, México.
9. GARBERÍ LLOBREGAT, José. ***El Procedimiento Administrativo Sancionador***, Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 1998.



10. GARCÍA DOMÍNGUEZ y GONZÁLEZ MACÍAS, **Teoría de la infracción fiscal**. Derecho Fiscal -Penal y sanciones fiscales. México, 1997.
11. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Edit. Porrúa. México, 1982.
12. GORDILLO A, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Última edición. Cap. II.
13. LOMELI CERESO, Margarita. **Derecho Fiscal Represivo**. 3ª Edición, Editorial Porrúa, México1998.
14. MARGAIN MANAUTON, Emilio. **Introducción al Estudio del Derecho Tributario**. Universidad Potosina, año 1983. México.
15. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo**, Colección Textos jurídicos Universitarios, Quinta edición, Oxford.
16. MAGGIORE, Giuseppe. **Derecho Penal**. Editorial Temis, Bogotá, año 1965.
17. MATTES, Heinz y MATTES, Herta. **Problemas de Derecho Penal Administrativo: historia y derecho comparado**. Madrid, España. Año 1979.
18. NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho Procesal Administrativo**. México, editorial Porrúa, 1959.
19. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. **La Reforma Constitucional de Derechos Humanos un nuevo paradigma**. Una guía conceptual. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Primera Edición. México 2011.

20. SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro. **Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas Administrativas y Fiscales**. Editorial ISEF, México.
21. SERGIO ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**, 4º Edición. México, año 1996. Editorial Porrúa.
22. O'DONELL, Daniel. **Derecho Internacional de los Derechos Humanos**. Bogotá, abril 2004. Primera Edición.
23. OSSA ARBELAEZ, Jaime. **Derecho Administrativo Sancionador**. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía. Colombia, Legis, año 2000.
24. PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. **Derecho Administrativo**, Open Ediciones Universitarias, S.L. Madrid, 2013, 23 Edición.
25. POLITOFF LIFSCHITZ, Sergio. **Lecciones de Derecho Penal Chileno**. Parte general. 2ª edición. Editorial Jurídica de Chile.
26. VALLADO BERRON, Fausto E. **Introducción al estudio del derecho**. Edit. Porrúa. México.
27. VEDDEL, Georges. **Derecho Administrativo**. Madrid, Biblioteca Aguilar, 1980.
28. VERGARA BLANCO, Alejandro. **Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador**, en Revista de Derecho, 11 (Universidad Católica del Norte, 2004).

29. VILLEGAS BASAVILBAZO, Benjamín. **Derecho Administrativo**. Editorial Tip, Argentina, año 1995.
30. ZORNOZA PEREZ, J.J. **El Sistema de infracciones y sanciones tributarias**. Editorial civitas. Madrid, Ovitas, año 1992.

### Revista

1. **Política indiana**. T.T Cia. Iberoamericana de Publicaciones. Madrid, Buenos Aires, 1930.
2. Semanaria Judicial de la Federación, Rubro: **Delitos Fiscales**; Instancia; pleno, 5ª época, 1926.

### Páginas WEB

1. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-685120140001000\\_12](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-685120140001000_12). *Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno.*
2. [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org) *El acto administrativo.*
3. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>. *La explicación histórica del Derecho Administrativo.*
4. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/16.pdf>.

## Diccionario

1. DE PINA VARA, Rafael, ***Diccionario de Derecho***. 29va. Edición, Porrúa, México, año 2000.
2. CARBALLO BALVANERA, Luis, ***Diccionario de Seguridad Social***, Universidad Nacional Autónoma de México. Serie E, Varios, núm. 62, México, 1992.

## Legislación

1. ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***. Ediciones fiscales ISEF. México, año 2016.
2. ***DECRETO*** por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.
3. ***Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos***. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios.
4. ***Ley General Tributaria***. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, año 2017.
5. ***Código Fiscal de la Federación***. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, Última reforma publicada DOF 04-06-2009. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis.

6. **Reglamento de Tránsito.** Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal. Décima Octava época. 17 de agosto de 2015. Número 156 bis.
7. **Reglamento de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal,** en Materia de Verificación Vehicular. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México: 19 de mayo de 2017. Reglamento publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el viernes 19 de octubre de 2012.

## Congresos

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), caso Riebe Star y otros c. México, párrafo 71 (1999).
2. Corte Interamericana, caso Baena Ricardo (Fondo), párrafos. 124-126 y 128.
3. Tribunal de Conflictos, 8 de febrero de 1873, Blanco, Dalloz 1873.3.20, Conclusiones David, Sirey 1873.3.153, conclusiones David. Epp. I y siguientes de Long, M et Al. Les grandes arrêts de la jurisprudence administrative, 12<sup>a</sup>. Ed., Paris, Dalloz, 1999.
4. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, en la Supervisión de Cumplimiento de Sentencia en el caso Gelman vs. Uruguay.
5. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

## **Sentencias**

1. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.
2. Sentencia de la Corte Suprema de 10 de septiembre de 2009, causa rol N°3357-09, considerando 8°.
3. Sentencia de Amparo en revisión 68/2002; 6 de junio de 2001.

## **Jurisprudencia**

1. Quinta Época, Registro: 323723, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, Materia(s): Constitucional.
2. Sexta Época, Registro: 818299, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen XXXIII, Tercera Parte, Materia(s): Administrativa.
3. Séptima Época. Registro: 253815. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 88, Sexta Parte. Materia(s): Administrativa.
4. Novena Época, Registro: 200080, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 40/96.
5. Novena Época, t. XXV. Tesis 1ª. XXVII/2007, Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, febrero de 2007.

6. Novena Época. Registro: 200234. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, diciembre de 1995. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 47/95.
7. Novena Época. Registro: 174488. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis P./J. 99/2006.
8. Décima Época. Registro: 2006590. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, junio de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 43/2014 (10a).
9. Décima Época. Registro: 2007800. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, octubre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCLXXI/2014 (10a).