

870109

2
y

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA DE DERECHO



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jose de Jesus Agramon Flores'.

A second handwritten signature, identical to the one on the left.

"AUTONOMIA JURIDICA DE LAS INFRACCIONES
DE CARACTER ADMINISTRATIVO Y LOS DELITOS"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE DE JESUS AGRAMON FLORES
GUADALAJARA, JALISCO 1987



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION :	PAG. 1
CAPITULO I	
LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
A) La Administración Pública.	PAG. 5
B) Alcances Jurídicos del Artículo 21 y 89	
Fracción I de Nuestra Carta Magna.	PAG. 12
CAPITULO II	
NATURALEZA JURIDICA DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS, Y LOS DELITOS Y LA SANCION PENAL.	
A) Consideraciones Generales.	PAG. 19
B) Concepto de Infracción Administrativa	PAG. 20
C) Teorías sobre la Naturaleza Jurídica de la Infracción y Sanción Administrativa.	PAG. 22
D) Concepto de Delito.	PAG. 27
E) Teorías respecto a la Naturaleza Jurídica del Delito y la Sanción Penal.	PAG. 30
F) Conclusión	PAG. 33
CAPITULO III	
AUTONOMIA JURIDICA ENTRE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y LOS DELITOS.	
A) Consideraciones Previas	PAG. 34
B) Autonomía entre ambas instituciones jurídicas	PAG. 35
C) Principio "Non Bis In Idem".	PAG. 42
D) Diferencias esenciales entre Infracción Administrativa y Delito.	PAG. 45

CAPITULO IV.

EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO.

A) Consideraciones Generales	PAG. 47
B) Concepto de Derecho Penal Administrativo	PAG. 49
C) Crítica a la denominación Derecho Penal Administrativo.	PAG. 51
D) Sugerencia	PAG. 53

CAPITULO V.

DERECHO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

A) Planteamiento	PAG. 54
B) Justificación	PAG. 55

CAPITULO VI.

Conclusiones	PAG. 58
--------------	---------

BIBLIOGRAFIA	PAG. 61,62,63
--------------	---------------

I N T R O D U C C I O N

A través de nuestro tiempo, la Ciencia del Derecho ha sido -y será- la base para regular el comportamiento del hombre en nuestra sociedad, concomitantemente con una serie de normas ad hoc en cada Rama y para determinada conducta tipo.

Pues bien, emprenderé una tarea dentro de este contexto con el único fin de esclarecer algunas dudas a nivel doctrinal y legal, y entablar al mismo tiempo algún supuesto que de una u otra forma podrá coadyuvar y a la vez enriquecer nuestro sistema jurídico mexicano.

Concretamente en nuestro Derecho Administrativo como una Rama del Derecho prácticamente nueva, el legislador o el jurista contemporáneo ha creado dentro del seno de esta Rama, preceptos jurídicos que tienden a sancionar la conducta ilícita del particular cuando éste ha incurrido en la inobservancia de dichos preceptos, y se ven lesionados los intereses del Estado.

Es obvio que estamos en presencia de dos partes, por un lado el Estado, en virtud de que el Derecho Administrativo regula puramente la actividad de éste y que se traduce a su vez en forma de función administrativa, y por el otro extremo el particular como sujeto de derechos y obligaciones para con la Administración Pública.

Como ha quedado asentado al inicio de este prefacio, es indudable que deba existir una forma coactiva para quien ha infringido la norma, para lo cual a su vez se ha creado un Poder Sancionador de la Administración Pública, cuando es el particular el propio sujeto activo de la Infracción Administrativa o del delito.

Habrà que hacer hincapié, que también el Derecho Penal es una Rama del Derecho que tipifica y sanciona penalmente la conducta ilícita del particular, pero desde un punto de vista muy sui géneris, y que también es mi propósito, darle un estudio específico de acuerdo à la hipótesis planteada en el presente trabajo.

A todo lo anteriormente expuesto, es menester determinar ahora la hipótesis genérica de mi tesis, en virtud de que el legislador ha incurrido en una confusión trascendente y violando con ello la autonomía de que gozan las instituciones de la Ciencia del Derecho, originando como consecuencia lógica la afectación de la esfera jurídica -- del particular al tratar de sancionar la ilicitud de su conducta.

Es por ende necesario, dar una diferencia esencial entre una Infracción Administrativa, tipificada dentro de un orden jurídico administrativo, y el delito configurado indistintamente en el orden jurídico administrativo y en el penal.

En resumen, habrá pues que determinar la naturaleza jurídica de am bas instituciones, en relación a su propia autonomía.

Ahora bien, en la actualidad la Doctrina ha creado dentro de este contexto una Rama del Derecho Administrativo a la que se le ha denominado Derecho Penal Administrativo, rama en la que se encuentran inmersas tanto las Infracciones Administrativas como los delitos del mismo orden; violando con esto la Autonomía propia de la Infracción Administrativa, ya que ésta posee elementos propios que la hacen ser independiente del delito.

Se hace necesario pues, y pretendiendo dar una connotación propia entre una Infracción Administrativa y el Delito, se formase una Rama del Derecho Administrativo a la que pueda denominarse "DERECHO DE -- LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS", ello con una causa eficiente de orden práctico y legislativo, donde se estudien y definan puramente Infracciones Administrativas, distinguiendo los ámbitos competenciales en virtud de existir Infracciones Administrativas de carácter federal, estatal y municipal.

En primer término, haré una modesta aportación acerca de la facultad que posee la Administración Pública para sancionar, con el objeto de dar un fundamento Jurídico-Constitucional de dicha Potestad, y de donde se origina ese medio coactivo la Administración Pública para efectos de sancionar la antijuricidad de la conducta del particular.

Posteriormente daré a conocer la naturaleza propia de las Instituciones en mención, resaltando para ello los criterios doctrinales -- que se han sustentado al respecto, y consecuentemente a ello, el por qué de la autonomía y sus diferencias esenciales.

En el siguiente apartado se verá la naturaleza jurídica propia del Derecho Penal Administrativo, destacando la importancia que reviste - la existencia dentro del contexto de esta rama los delitos administrativos y el porqué de la inclusión de la Infracción Administrativa dentro de dicho ámbito.

En el último apartado de la presente Tesis encontraremos la esencia del planteamiento de mi hipótesis, justificando y proporcionando elementos jurídicos y fundamentales para la creación del "DERECHO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS", como una Rama creada dentro del seno del Derecho Administrativo.

Espero pues, satisfacer las inquietudes que me han motivado a emprender la tarea que hoy inicio, y que constituye una innegable realidad que fortalece mi espíritu y formación profesional e inspira mi más ferviente deseo de penetrar en el interesante y vasto campo de la Ciencia Jurídica.

CAPITULO I

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**A) LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

El Estado de todos los tiempos siempre ha tenido la gran inquietud de brindar a sus subordinados los medios esenciales para su estabilidad en todos sus aspectos a través de distintas formas. Ello nos conlleva a reflexionar que teleológicamente busca el bienestar común.

Cualquier sociedad organizada fija los métodos y procedimientos para llegar a cabo una causa eficiente, que por supuesto dichos objetivos son trazados para atender a un resultado positivo.

Aún así el Estado, como un ente compuesto de elementos propios y consubstanciales -Territorio, Población y Poder- se forma y desarrolla dentro de un marco de legalidad para trazar los medios y formas de proporcionar a la colectividad un sistema de paz y de respeto; empero, deberá ceñirse a un marco estricto de facultades expresas y limitadas de leyes, ya que de sobrepasarlas o sobreponerse a las mismas traería por consecuencia una forma impura de gobierno.

Pues bien, para llevar a cabo sus fines es menester que el Estado forme un aparato administrativo, dicho aparato o mecanismo estará formado por órganos que tendrán una función específica y propia dentro de la amplia gama de atribuciones del Ente en referencia. En síntesis, el Estado deberá contar con una Administración Pública, para cumplir con la tarea para lo cual fué creado.

Como un pequeño rasgo histórico, vemos que a través del tiempo han existido ciertas formas de Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía; en China, en el año-500 A.C. existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y Roma también se observan estructuras administrativas. En la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de Administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más. La Administración Pública Moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos, - que corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la concepción política que sustenten los dirigentes - del Estado (1).

Antes de penetrar en la conceptualización de lo que se denomina Administración Pública, sería correcto analizar su fundamento constitucional.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna a la letra reza: "La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

(1) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Sexta Edición.

Para entender con mayor precisión el anterior dispositivo constitucional, sería correcto entonces dar a conocer los elementos constitutivos del concepto de Administración Pública, a saber:

- a) Conjunto de Organos dependientes del Poder Ejecutivo
- b) Acción constante, continua y permanente
- c) Finalidad satisfacer intereses colectivos o generales.
- d) Sujeción al principio de legalidad.

Es insoslayable que los Organos que se mencionan tenderán a desarrollar una actividad propia y exclusiva del Poder Ejecutivo y no de los demás (Legislativo y Judicial).

Ahora bien, se ha distinguido entre Organos de la Administración y Organos del Estado. El ilustre catedrático Miguel Acosta Romero establece como Organos de la administración como un conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorgan competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico dependen de éste. Mientras que los Organos del Estado -continúa-, revisten las mismas características -- que los anteriores, difiriendo en su aspecto competencial, ya que los que ahora nos ocupan desarrollan cualquier actividad del Estado. (2)

(2) Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 69

Nos atrevemos a afirmar entonces que ambos constituyen esferas abstractas competenciales.

En lo que respecta al segundo elemento en cuestión, se determina que como el Estado persigue una finalidad tangible que es en principio el Bien Común, su acción deberá ser en forma ininterrumpida para con los gobernados, ya que a contrario sensu no se daría la presente hipótesis. Así mismo, ello irá encaminado a una colectividad y no a un grupo específico en virtud de que esto último implicaría una violación a la garantía de Igualdad Jurídica consagrada como un derecho subjetivo público en nuestra Carta Magna.

En cuanto al principio de legalidad, lo debemos entender como un requisito sine qua non en la existencia del aparato administrativo.

Atendiendo a este caso la Administración Pública actúa en un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y la regulan (3).

Se ha discutido mucho en la Doctrina si el Estado posee una personalidad jurídica o no. Me inclinaría por pensar que el Estado en realidad sí posee una personalidad jurídica propia, en virtud de que en nuestro sistema jurídico, el Estado actúa en primer término como una entidad soberana en la tarea de brindar a la colectividad el bienestar común, y por otro lado actúa en funciones de Derecho Civil para con los particulares previo despojo de su investidura de ente soberano.

(3) Faya Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1983. Segunda Edición. Página 29.

Además, robusteciendo lo anterior, me permitiría manifestar que expresamente nuestros cuerpos normativos reconocen personalidad jurídica tanto a la Nación, como a los Estados y a los Municipios (Código Civil entre otros).

Para complementar el estudio del dispositivo constitucional que -- nos ocupa, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para efectos de regular las formas de organización administrativa. Pero, ¿Qué o cuáles son esas formas de Organización Administrativa?. Desde el punto de vista doctrinal-administrativo y legal son: la centralización, la desconcentración, la descentralización y las empresas de participación estatal. Hago hincapié en que el término "paraestatal" establecido en el artículo 90 Constitucional en cuestión es genérico y podemos englobar en él lo concierne al término descentralización; ya que si bien es cierto existe descentralización administrativa por servicio, por región y por colaboración, cuestiones en las que no nos toca profundizar.

Estas formas de Organización Administrativa tienden a distribuir las tareas de la Administración, con características propias y esenciales de funcionalidad.

A este respecto el Maestro Gabino Fraga señala con atinada razón:

"La Centralización se caracteriza por la relación jurídico jerárquica que liga a los Organos que se encuentran colocados en diversos niveles con el Jefe Supremo de la Administración Pública. La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autori

dad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente. La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central. Y por último, el Sistema de Empresas de Participación Estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del País". (4)

No entraremos en detalle en cuanto a las formas de Organización Administrativa, ya que en este Capítulo solamente nos estamos concretando a dar una visión amplia de lo que es Administración Pública para efectos de nuestro trabajo.

Ahora bien, una vez establecidos y determinados los elementos constitutivos que conforman el concepto de Administración Pública, reuniremos los mismos con el objeto de plasmar una noción de la misma y que viene siendo acorde con la conceptualización que dan la mayoría de los administrativistas; consideramos entonces que es el conjunto de Organos dependientes del Poder Ejecutivo los cuales, mediante una acción continua y permanente, tienden a satisfacer los intereses colectivos o generales y con apego a un marco estricto de legalidad.

(4) Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1984. Vigésimo Tercera Edición. Página 165.

Esto ha sido a grandes rasgos qué es, cuál es el fundamento constitucional y cómo funciona la Administración Pública en el sistema-administrativo mexicano. Es momento, pues, de pasar entonces a ver la esencia del presente apartado y que viene siendo la Facultad -- que tiene dicha Administración Pública para sancionar desde el punto de vista puramente constitucional.

B) ALCANCES JURIDICOS DEL ARTICULO 21, Y 89 FRACCION I DE NUESTRA CARTA MAGNA.

La actual magistrada del Tribunal Fiscal de la Federación Margarita Lomelí Cerezo nos hace ver con atinada razón que: "Las funciones de la Administración Pública y la extensión de las mismas, es característica actual del Estado, así como la necesidad de reprimir indefectiblemente las violaciones a las normas legales que protegen esos intereses; además de que es esencial lograr el equilibrio y armonía entre los intereses de la colectividad" (5)

El anterior razonamiento nos conlleva a reflexionar sobre dos cuestiones de carácter imprescindible: primero, la existencia de una estructura orgánica funcional traducida en las formas de organización administrativa de la Administración Pública y, segundo, la existencia de un cuerpo normativo que regule tanto su funcionamiento interno traducidos en Reglamentos Interiores Administrativos, como la situación jurídica de los Administrados frente al Sistema Administrativo y viceversa, tipificando las sanciones administrativas y los delitos en que el propio administrado puede incurrir en caso de violación a los dispositivos aludidos, como también los medios de defensa o de impugnación cuando considere que es la propia autoridad administrativa quien ha violado la esfera de sus derechos subjetivos públicos.

Es tiempo entonces de entrar en materia una vez hechas las anteriores consideraciones y observaciones que hemos considerado pertinentes. Los artículos que hemos de estudiar en apariencia no tienen ninguna relación entre sí, mas sin embargo observaremos que su relación es tan estrecha desde un punto de vista meramente substancial.

El artículo 21 de la Constitución Política Mexicana tiene su antecedente en la Constitución de 1857 en que se establecía:

(5) Lomelí Cerezo Margarita. Derecho Fiscal, Represivo. Editorial Porrúa, México 1979. Primera Edición. Página 30.

"La aplicación de las penas, propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política y administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la Ley".

Mientras, que nuestra Constitución Política Vigente en su mismo artículo 21 en su texto literal dice:

"La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días".

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

Es inminente que existe diferencia entre ambos dispositivos y que bien podría hacerse la siguiente aclaración en cuanto al primero de ellos: Se menciona en su última parte el término Ley, el cual debemos entenderlo como un conjunto de disposiciones de carácter general, abstracto, impersonal; que en sentido formal sería aquella expedida por el Poder Legislativo como en un sentido material sería el Reglamento expedido por el Poder Ejecutivo.

Entonces es de entenderse que este dispositivo delegaba facultades a otros ordenamientos jurídicos para su reglamentación. Tal sería el caso del Código Penal de 1871 y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1894 ordenamientos subordinados jerárquicamente a la Constitución de 1857 y que -- constituyeran una reglamentación respecto del artículo 21 en la parte de que se trata.

Se menciona lo anterior en virtud de que tanto ese antiguo dispositivo como el actual tienen algo en común: la defectuosa redacción y dentro de lo que cabe en la interpretación podemos atender a la siguiente pregunta general: ¿Corresponderá a la Autoridad Administrativa tan sólo el castigo de Infracciones derivados de los Reglamentos Gubernativos y de Policía y no de las demás Leyes Administrativas?

Aunque si bien es cierto, el antiguo dispositivo constitucional era un poco más claro que el actual, en virtud de que la explicación anterior nos dá la pauta para determinar de que no obstante delegaba facultades reglamentarias al Código Penal de 1871 y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1894 para definir y castigar las faltas contra los reglamentos y bandos municipales, también se tipificaban las sanciones por transgresiones a las Leyes Administrativas, por ejemplo, destrucción o deterioro de alambres, postes o aparatos de telégrafos, (Art. 1151 Fracción I del Código Penal) y posesión de pesas o medidas faltas sin haber hecho uso de ellas (Art. 1152) violaciones relacionadas con materias propias y exclusivas de leyes federales y no de reglamentos, según las fracciones XII y XXIII del Artículo 72 de la Constitución de 1857, que se referían a la competencia del Congreso Federal.

Lo anterior por citar algunos ejemplos prácticos y para esclarecer la duda doctrinal respecto a la cuestión anteriormente planteada y sobre todo en la actualidad por el precepto constitucional vigente.

Toca ahora dirimir la cuestión respecto al apremio dispositivo de nuestra Carta Magna.

¿Qué debemos entender entonces por reglamentos Gubernativos y de Policía? El Doctor Ignacio Borgoa los conceptualiza por principios jurídicos generales que tienen como antecedente necesario una Ley, la cual es precisamente el objeto de su pormenorización preceptiva. Continúa diciendo que un reglamento es materialmente una Ley, un acto jurídico creador, modificativo o extintivo de situaciones abstractas-

e impersonales, que expide la autoridad administrativa para dar bases detalladas conforme a las cuales deban aplicarse o ejecutarse - las leyes propiamente dichas (6).

El debate doctrinal a que hago referencia es si la autoridad administrativa tiene o no facultades para imponer sanciones a las demás leyes administrativas y que no sean por supuesto reglamentos - gubernativos y de policía.

Al respecto el Licenciado Servando J. Garza se pronuncia por negar que la Autoridad Administrativa carece de competencia para imponer sanciones, dando como ejemplo el Código Fiscal de la Federación, ya que si bien es cierto, las sanciones previstas en dicho cuerpo normativo de Leyes de carácter penal (represivo y no reparatorio del derecho violado), carece de competencia la autoridad administrativa para imponerlas. El Artículo 21 Constitucional -dice- solo autoriza al agente administrativo para la imposición de sanciones por faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno. Pero no puede admitirse que el Código Fiscal o una Ley tributaria - sean "reglamentos de policía y buen gobierno" (7).

Respecto al punto de vista del Licenciado Garza, es de respetarse su postura, más sin embargo, no estoy de acuerdo con ella - en virtud de existir un alcance más profundo del artículo 89 Fracción I de nuestra Carta Magna que a la letra reza:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta - observancia...."

(6) Burgoa Ignacio. *Las Garantías Individuales*. México 1984. Decimooctava Edición. Página 636.

(7) Garza Servando J. *Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano*. México 1949. Página 143.

Este artículo viene a robustecer los extremos establecidos por el Artículo 21 Constitucional, ya que el propio Congreso de la Unión, al expedir las leyes (artículo 73 Constitucional en sus diversas fracciones) concomitantemente está facultando al Ejecutivo Federal para expedir reglamentos tendientes a observar, dentro de la esfera administrativa, las leyes dictadas por el Congreso de la Unión. En otras palabras, si la Ley establece una cierta norma a través de sus diferentes disposiciones, al Presidente de la República incumbe la facultad reglamentaria para pormenorizar éstas mediante reglas generales, impersonales y abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En resumen, me adhiero a las posturas sustentadas por el -- maestro Gabino Fraga, el Licenciado Efraín Urzúa Macías y el Licenciado Abel Ramos Flores, quienes en términos generales han sustentado la constitucionalidad de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública establecida en el multicitado Artículo 21 Constitucional, contraviniendo los criterios de los doctrinistas que pugnan por lo contrario, mediante el propio alcance del artículo 89 Fracción I de nuestra Carta Magna.

Considero entonces, que es una realidad la facultad sancionadora de la Administración Pública, y, para culminar mi estudio respecto de la misma, tengo a bien plasmar el sentido que ha dado sobre la misma la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

JURISPRUDENCIA:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamen-

tos u otra ley, en lo que no se opongan al Artículo 21 Constitucional....." (8)

TESIS JURISPRUDENCIAL:

"Los argumentos en que se apoya el Juez de Distrito para conceder el Amparo y que reproduce el Ministerio Público ante esta Corte, para que se confirme la sentencia recurrida, no son aceptables, porque aún cuando ciertamente el artículo 21 Constitucional dispone que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, también lo es que las autoridades administrativas pueden imponer multas, cuando se trata de infracciones de reglamentos gubernativos y de policía; y pueden también imponerlas, incuestionablemente, cuando se trate de la aplicación de la Ley - sobre facultad económico coactiva, como en el presente caso, porque es esa facultad no es anticonstitucional. El pago del impuesto no es una deuda proveniente de un contrato sancionado por la ley civil, sino que es el resultado de una necesidad política, la de atender a los servicios públicos, y para hacer estos efectivos el Poder administrativo debe tener bajo su acción la suma de facultades necesarias, sin necesidad de pedir auxilio a otro poder" (9).

(8) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975, Pág. 693. Quinta Epoca.

Tomo XV pág. 16.- Garza Gutiérrez José.

Tomo XV, Pág. 621.- Clark Antonio Salvador.

Tomo XVI, Pág. 364.- González Jesús.

Tomo XXI, Pág. 186.- Rogelio Gómez y Hnos.

Tomo XXI, Pág. 367.- Vázquez Adolfo.

(9) Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, Página 326.

18 de Agosto de 1919. Tesis citada por Margarita Lomeli

Cerezo en su obra Derecho Fiscal Represivo. Pág. 35.

TESIS JURISPRUDENCIAL.

"En efecto, el decomiso que instituye la Ley de Pesca no es una pena propiamente dicha, considerando que no se autoriza un castigo por la comisión de un delito, sino una sanción administrativa por infracción a una Ley de esa naturaleza..."

"Aún cuando es cierto que el Artículo 21 de la Constitución Federal dispone también que corresponde a la autoridad administrativa el castigo por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, castigo que solo puede consistir en multas o arresto, la disposición debe interpretarse en el sentido de que delimita en términos generales la esfera de acción de las autoridades judiciales y administrativas, disponiendo que la autoridad judicial es el órgano estatal con atribución privativa para aplicar penas por hechos delictuosos y que la autoridad administrativa no puede imponer castigos por delitos, sino sólo por faltas administrativas".

"La disposición no debe interpretarse literalmente, para concluir que el precepto prohíbe a la autoridad administrativa imponer otro tipo de sanciones por violación a las leyes administrativas. En efecto, no es posible jurídicamente decir que sólo las sanciones administrativas contempladas en el Artículo 21 Constitucional, multa o arresto, sean las únicas que pueden ser aplicadas por autoridades administrativas, ya que el campo de acción de éstas es muy amplio y no se limita a esos dos casos, pues el orden jurídico mexicano también puede imponer sanciones por violación a leyes administrativas, como en el presente caso, en que la Ley de Pesca estatuye como sanción administrativa el decomiso de los productos capturados cuando existe razón para privar de los bienes que poseen a los particulares..."(10)

(10) Amparo en Revisión 2209/70, fallado el 24 de Abril de 1973, Inf. del Pöte. de la S.C.J.N., 1973, 1a. parte, Páq. 377. Tesis citada por Margarita Lomeli Cerezo, en su obra Derecho Fiscal Represivo. Páq. 35.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS, Y LOS DELITOS Y LA SANCION PENAL.

A) CONSIDERACIONES GENERALES.

Cuán diametral es la opinión sustentada por la doctrina en virtud de la existencia de dos corrientes que pugnan por la diversidad de la naturaleza jurídica de la Infracción Administrativa y el Delito.

Para una corriente doctrinal la Infracción Administrativa y el Delito son substancialmente idénticos como lo demuestra la Orientación Penalista y que más adelante se dará a conocer, para la otra Escuela existen naturalezas esencialmente distintas entre delito y contravención, como lo atribuye precisamente la corriente doctrinal denominada Concepción Dualista, y que en su oportunidad la detallaremos.

No estoy de acuerdo con la primera corriente enunciada, ya que me pliego a la postura sustentada por el Maestro Miguel Acosta Romero, al enunciar que: "Si bien es cierto que la Infracción Administrativa es un ilícito no constituye un delito". (11)

Voy entonces a robustecer el enunciado anterior en su debida oportunidad, ya que es menester primeramente destacar como un prolegómeno la naturaleza jurídica que guardan ambos conceptos.

Dentro del Derecho Penal Administrativo se encuentran enmarcadas las instituciones jurídicas en referencia, pero habrá que de-

(11) Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 567

terminar a ello que son esencialmente distintas, ya que, la Infracción Administrativa, goza de una verdadera autonomía jurídica. Se hace pues necesario la existencia de un estudio pormenorizado de la misma dentro del marco de una rama especializada derivada de el Derecho Administrativo, respetando el criterio de su inclusión-legal y doctrinal en el Derecho Penal Administrativo.

B) CONCEPTO DE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.

En nuestro País se acepta la denominación a que en múltiples ocasiones hemos hecho referencia, aunque en nuestra Carta Magna lo designa con el nombre de "falta", cuando el artículo 73 Fracción -XXI establece que: "El Congreso de la Unión tiene facultad para de finir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse.....".

A pesar de ello, los doctrinistas de Derecho Administrativo le han asignado al ilícito derivado en contra de la Administración Pública, refiriéndonos a la Infracción Administrativa, distintas acepciones: contravención, falta, transgresión, torto o reato.

Como ha quedado asentado en el capítulo anterior, de la situación jurídica que guarda un particular frente a la Administración pública cuando se han inobservado preceptos o dispositivos de orden público, traduciendo dicha conducta según la gradación y esencia de la misma, ya sea en un Delito o en una Infracción Administrativa; veremos entonces en un primer término qué entendemos por esta última.

Sería correcto analizar desde mi particular punto de vista los elementos constitutivos o configurativos de la Institución Jurídica en referencia:

- 1) Existencia de una obligación en la Ley; en este aspecto entenderemos a que el tipo de obligación sería de dar, de hacer y de no hacer o de tolerar.
- 2) Que la conducta constituya el incumplimiento antijurídico

y culpable de esa obligación; trátase de un incumplimiento total o parcial, o inclusive de un cumplimiento extemporáneo, o realizado de modo diverso o en lugar diferente.

- 3) Tipificación del incumplimiento como infracción, es decir, la descripción hipotética de dicha conducta en la Ley.
- 4) Tipificación de la Sanción por dicho incumplimiento y que vá a consistir en una sanción de carácter económico.
- 5) Asignación previa de la Competencia para juzgar la Infracción Administrativa, y además para sancionarla; dicha asignación de competencia deberá tener su origen en la Ley.

En relación a esto, "La Infracción Administrativa o Fiscal, constituye pues, una rebeldía del infractor contra las normas de derecho Positivo, en la que se aprecian dos aspectos; el objetivo y el subjetivo. La oposición objetiva es la llamada Antijuricidad, porque la conducta en su base externa, tangible, pugna con el orden jurídico positivo. El antagonismo subjetivo o culpabilidad, consiste en la rebeldía anímica del sujeto".(12)

No necesariamente la conducta vá a a consistir entonces en una clásica omisión por parte del sujeto activo del ilícito, si no también -como ya vimos en los elementos constitutivos de la Infracción en una acción, donde se vá a contravenir con el orden jurídico pre-existente.

(12) García Domínguez Miguel Angel. Teoría de la Infracción Fiscal. Primera Edición. Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor. México 1982. Pág. 74.

Finalmente, reuniendo los elementos en mención diremos que la Infracción Administrativa es una conducta típica, antijurídica y culpable, con la que se incumple una obligación de la que es responsable una persona individual o colectiva, que debe ser sancionada económicamente por un Órgano de la Administración con plena competencia.

C) TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA INFRACCION Y SANCION ADMINISTRATIVA:

Requiere entonces un especial tratamiento el estudio de la naturaleza jurídica de la Infracción Administrativa en correlación con la consecuencia inmediata que sería la Sanción Administrativa, en virtud de que desde el punto de vista doctrinal existe en la actualidad el problema de determinar a qué rama del Derecho correspondería su estudio, por razón de su naturaleza.

Existen cuatro corrientes doctrinales principales: Penalista, Administrativista, Tributaria y Conciliadora o Eléctica.

1) ORIENTACION PENALISTA:

A fines del siglo pasado, los fraudes de índole fiscal eran considerados como Infracciones de categoría especial, hallándose sujetos en Alemania al mismo régimen de las contravenciones de Policía, pero a raíz del debilitamiento de la moral física se pensó en la necesidad de intensificar la represión mediante la aplicación de la Ley Penal Ordinaria.

Varios autores criticaron el régimen vigente entonces y sostuvieron que la represión de las Infracciones Fiscales correspondía al Derecho Penal Ordinario, y argumentaron al efecto:

- a) "Que el legislador fiscal y el legislador penal tienen en mira el mismo objetivo, que es restringir la libertad de acción del individuo en aras del bien público y proteger intereses superiores de índole moral.

- b) Que la facultad de recaudar impuestos constituye un Derecho pecuniario del Estado y los ingresos por tal concepto corresponden a la fortuna de la comunidad, de modo que las normas fiscales constituyen verdaderos delitos contra el patrimonio de naturaleza análoga a los del Derecho Común.
- c) Que más que perturbar el funcionamiento del organismo estatal, el infractor fiscal trata de eludir una disminución de su riqueza personal, de modo que lo impulsan los mismos móviles que justifican las penalidades ordinarias" (13)

Desde mi punto de vista, esta corriente trata de mantener una unidad conceptual del Derecho, ya que no se distingue la posibilidad de existencia de una gradación de ilicitudes que puedan suscitarse, sino que a toda transgresión a las normas de orden público lo consideran como un delito del cual vá a conocer al legislador penal ordinario, situación por la cual no estoy de acuerdo en virtud de que los autores sostenedores de la presente corriente no hacen una relación precisa entre conducta, norma y autoridades competentes para aplicar sanciones al tipo de violación o transgresión.

2) TENDENCIA ADMINISTRATIVISTA:

Como reacción contra la doctrina penalista, nació en Alemania vigorosa corriente doctrinal opuesta a la anterior y en favor de un Derecho Penal Administrativo. En la primera etapa se consideró que los fraudes fiscales constituyan ataques a los derechos pecuniarios del Estado, de características tan especiales que exigían un tratamiento punitivo distinto del resultante de la Ley Penal Común.

(13) García Domínguez Miguel Ángel.- Op. Cit. Págs. 101 y 102.

24

"James Godschmit parte del contraste que encuentra entre violaciones libres y buen obrar social que deriva de la diferencia entre orden jurídico y administración, de lo cual dedujo dos tipos de ilicitud: la que viola el orden jurídico y la que contradice las normas protectoras del bien común estatal". (14)

En la presente tendencia ya se empieza a deducir la diferencia que existe en la diversidad de conductas, por lo que ya se empieza a ver aquí la famosa Rama del Derecho Administrativo de nominada "Derecho Penal Administrativo", con la diferencia al Derecho Penal Ordinario.

Lo que se pretende en síntesis con esta teoría, vendría siendo la potestad o facultad de la Administración Pública para efectos de sancionar conductas cuando el particular no colabora adecuadamente con sus propósitos, sanción que sería aplicada por el Poder Punitivo autónomo de la Administración Pública, siempre y cuando dichas conductas no llegasen a constituir algún delito, ya que obviamente en este caso la competencia sería atribuida al Juzgador Penal.

3) CORRIENTE TRIBUTARIA:

Dentro de esta corriente doctrinal lo que se pretende en síntesis es que hay una distinción entre sanción fiscal y la sanción penal.

El objetivo primordial de la sanción fiscal es servir de instrumento administrativo para impulsar el cumplimiento voluntario de las infracciones fiscales, en tanto que el objetivo de la sanción penal es el castigo de una conducta reprochable.

(14) Giuliani Fonrouge Carlos M. Derecho Financiero. Volumen II, Pág. 551.

Obra citada por Miguel Angel García Domínguez en su tratado de Teoría de la Infracción Fiscal.

Se sostiene que al tipificar el delito se intenta proteger un bien jurídico del daño que le pueda ocasionar una determinada conducta tipo, razón por la cual la pena consiguiente tiene por objeto evitar que esa conducta se produzca y consecuentemente el daño que de ella derivaría; se afirma que, en cambio, al tipificar la Infracción se trata de inducir a que una determinada conducta se realice.

No obstante se admite que toda sanción tiene el carácter de -pena desde que consiste en privar al sujeto que se sanciona de un bien que le pertenece.

Relativamente acorde a nuestra opinión se ha destacado que "El delito quedaría configurado por una acción, en tanto que la Infracción lo estaría por una omisión". (15)

Sin duda alguna, el espíritu legislativo dentro del marco administrativo y penal es distinto. Por lo que se refiere a las sanciones, la sanción penal tiene un carácter represivo y además preventivo, y la sanción administrativa o fiscal tiene un carácter preventivo, contraviniendo con esto al principio mencionado con antelación con respecto a que toda sanción tiene carácter de pena, ya que si con respecto a la Infracción Administrativa se le asignara como consecuencia una pena que implica lógicamente-privación de libertad sería completamente anticonstitucional, ya que el término de "Pena" tiene una acepción estricta como se verá en el siguiente subtema.

4) CONCEPCION DUALISTA:

Los doctrinistas italianos fraccionan en categorías distintas al ilícito fiscal según su naturaleza, ya sea penal o administrativa de las sanciones que se imponen.

(15) Illanes Luis.- Un Sistema de Infracciones y Sanciones tributarias. Pags. 431, 436, 439 y 454. Obra citada por Miguel Angel García Domínguez en su tratado Teoría de la Infracción Fiscal.

Las primeras corresponden a los llamados delitos tributarios, que consisten en sustraerse -dolosamente o no- al cumplimiento de la obligación de pago y que están reprimidas con sanciones - del Código Penal; las sanciones administrativas se refieren a - infracciones y disposiciones de la autoridad destinadas a tute^lar y hacer efectivo el cumplimiento de las normas administrati^vas o fiscales, consistiendo en penas pecuniarias, recargos y o^tras, como el decomiso y la clausura de establecimientos.

"La presente tesis de carácter ecléctico es una fusión práctic^amente entre la Orientación Penalista y la Tendencia Administra^tivista". (16)

Me adhiero a la presente concepción en razón de que hace una distinción prematura de la Infracción Administrativa y el Delito y consecuentemente de la autonomía de ambas.

(16) Giuliano Fonrouge Carlos M.- Derecho Financiero. Volumen II, Págs. 556 y 557. Obra citada por Miguel Angel García Domínguez en su tratado de Teoría de la Infracción Fiscal.

D). CONCEPTO DE DELITO.

La noción jurídica de Delito lleva consigo características muy propias que la hacen ser una institución completamente autónoma - de la ya estudiada y multicitada con antelación.

Los diversos cuerpos normativos de leyes prevén a esta institución como una forma de "castigo" para quien ha violado los preceptos jurídicos y que son de orden público, siendo o pudiendo -- ser los sujetos pasivos todos aquellos que por su conducta encuadran dentro de las hipótesis normativas preexistentes, es decir, encajan dentro de la propia tipicidad de la Ley. He de referirme en concreto a los respectivos Códigos Penales o las distintas leyes de carácter administrativo.

Para delimitar con precisión la noción jurídica que implica el Delito en sí, plasmaré la idea que determine el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, que a la letra reza en su artículo Séptimo : "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales".

El Código Penal de 1931 definía al delito como "la infracción-voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda" (artículo 1).

Esta forma de contemplación del ilícito penal lo podría refutar parcialmente en virtud de la inatención a la semántica jurídica en virtud de plasmar el concepto de infracción, ya que en la actualidad para mi punto de vista sería inadmisibles, por la conceptualización que ya hemos guardado respecto a la infracción administrativa.

El Código Penal de 1971 tomando el ejemplo del argentino, define el delito como "el acto u omisión que sancionan las leyes penales (art. 17). Que es precisamente la definición enmarcada - hasta en la actualidad en nuestro sistema normativo en el orden-

Código Penal. Raúl Carrancá y Trujillo destaca a lo anterior -- que "esta definición es exclusivamente formalista, si bien suficiente a los fines prácticos de la ley penal". (17)

Para nosotros, delito es la acción u omisión, típica, antijurídica, culpable y sancionado por un Organo Jurisdiccional competente.

No vendría al caso citar cuestiones referentes a la contradicción respecto a la noción jurídica del delito tales como Aliena, Manzini y Cuello Calón entre otros, ya que, simple y llanamente nos concretaremos para efectos de nuestro trabajo a dar un análisis de la definición preexistente y lograr así mantener que los elementos constitutivos del delito tienen diferencias no de grado, sino de esencia con respecto a la Infracción Administrativa.

En síntesis, podemos concluir que los caracteres constitutivos del delito son, a saber:

- a) Tratarse de un acto o una omisión, es decir, de una acción de una conducta humana; y estar sancionados por las leyes penales. Al decir acción (acto u omisión), debe entenderse la voluntad manifestada por un movimiento del organismo o por la falta de ejecución de un hecho positivo exigido por la Ley, todo lo cual produce un cambio o peligro de cambio en el mundo exterior.
- b) Al decirse que esa acción ha de estar sancionada por la -- Ley, se mantiene el principio de que la ignorancia de ésta a nadie aprovecha, así como se deduce que la misma Ley se obliga a enumerar descriptivamente los tipos de los delitos, los que, para los efectos penales, pasan a ser - - -

los únicos tipos de acciones punibles. Estamos en presencia entonces de lo que en la dogmática o teoría jurídica del delito se ha denominado "Tipicidad de la Ley".

- c) Atendiendo a la dogmática podemos establecer que existe en la propia definición una llamada "antijuricidad", que la podemos precisar como toda aquella conducta contraria al orden jurídico preexistente.
- d) La Imputabilidad o Culpabilidad consisten en que la conducta le será atribuida a quien haya realizado la acción o la omisión, ya sea en forma intencional o dolosa, o imprudencial o culposa (Artículo 8 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales).
- e) La Punibilidad sería otro elemento constitutivo de la institución en estudio, vendría siendo una condición objetiva, como consecuencia y no como elemento esencial del concepto.

E). TEORIAS RESPECTO A LA NATURALEZA JURIDICA DEL DELITO
Y LA SANCION PENAL.

Al efecto habremos de destacar que han sido varias las posturas de las diversas corrientes doctrinales para determinar la verdadera naturaleza jurídica del delito y la pena. Son entonces principalmente la Escuela Clásica, cuyo principal representante ha sido Francisco Carrara, la Escuela Positiva y la Escuela de La Defensa Social:

- 1.- "Escuela Clásica: Para Carrara, la ley penal deriva de la voluntad misma de Dios, pero tiene un fin humano; proveer la tutela jurídica, a la protección del Derecho; su límite es la moral, el sistema de la tutela jurídica deriva de la razón de la prohibición de la necesidad de proteger al Derecho; la medida de la sanción se encuentra en la importancia del Derecho que protege. El fin principal de la pena es el reestablecimiento del orden externo de la sociedad; está destinada la pena a influir más sobre los otros que sobre el culpable". (18)

La Escuela Clásica puede resumirse en las siguientes directrices:

- a) El punto cardinal de la justicia penal es el delito, hecho objetivo y no el delincuente, hecho subjetivo (El delito - non e un ante di fatto, ma un ente giurídico; nos e un'azio ne, ma una infrazione). El método filosófico jurídico es el deductivo y especulativo.
- b) Solo puede ser castigado aquel que realice una acción prevista por la ley como delito y sancionada con una pena.
- c) La pena solo puede ser impuesta a los individuos moralmente responsables (libre albedrío).

- d) La represión penal pertenece al Estado exclusivamente. Pero en el ejercicio de su función el Estado debe respetar los derechos del hombre y garantizarlos procesalmente.
- e) La Pena debe ser estrictamente proporcional al delito (retribución) y señalada en forma fija.
- f) El juez solo tiene facultad para aplicar automáticamente la pena señalada en forma fija.

Si analizamos los puntos esenciales de la presente Escuela, -- no daremos perfectamente cuenta de que, dá una protección al delinciente contra la función punitiva del Estado; originando por consecuencia un aumento proporcional en el grado de delincuencia en esa época.

2.- "ESCUELA POSITIVA": Mientras la Escuela Clásica exhorta a los hombres a conocer la Justicia, la Escuela Positiva --a contrario sensu-- exhorta a la Justicia a conocer a los hombres. He aquí los puntos básicos de esta corriente:

- a) El verdadero vértice de la justicia penal es el delincuente, autor del delito, pues ésta no es otra cosa que un síntoma revelador de su estado peligroso.
- b) La sanción penal, para que derive del principio de la defensa social, debe estar proporcionada y ajustada al estado peligroso y no a la gravedad objetiva de la infracción. El método filosófico jurídico es el inductivo experimental.
- c) Todo infractor, responsable moralmente o no, tienen responsabilidad legal si cae bajo el campo de la ley penal.
- d) La pena tiene una eficacia muy restringida; importa más la prevención que la represión de los delitos, y, por tanto, las medidas de seguridad importan más que las penas mismas.

e) El juez tiene facultad para establecer la sanción en forma in determinada, según sea el infractor.

f) El régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación de los infractores readaptables a la vida social y la segregación de los incorregibles; por tanto, el régimen celular absoluto y las penas cortas de privación de libertad son contraproducentes; la pena es pues, defensa y reeducación.

La Escuela Positiva adoptó como fundamento amplio la defensa social, asignando a la pena fines concretos: imposibilitar al delincuente durante más o menos tiempo la comisión de nuevos delitos, mejorarlo socialmente, prevenirlo así contra el peligro de delinquir nueva mente y prevenir esto mismo en los demás.

3.-"ESCUELA DE LA DEFENSA SOCIAL: Esta Escuela tiene como fines la prevención del delito y, como ya ha ocurrido, la defensa contra sus efectos. Para ello se mantiene ajena a todo fin trascendental, retributivo moralmente de expiación o de castigo. La tutela penal se justifica por la necesidad de defender las condiciones de existencia de una sociedad determinada, en un momento dado, frente a las violaciones que la ponen en peligro". (19)

De lo ya establecido por las diferentes Escuelas, podríamos argumentar que, si bien es cierto todas han sido creadas en distintas épocas con el único fin de establecer una verdadera naturaleza al delito y a la sanción penal, nuestro sistema jurídico mexicano extracta aspectos importantes sobre todo de la Escuela Positiva - por la característica tan especialísima que le atribuye a la pena.

F) CONCLUSION :

Provisionalmente podremos deducir que, "el delito ataca el orden jurídico, del cual es manifestación importante la actividad de imposición, la infracción administrativa afecta a la Administración Pública en el ejercicio de su actividad financiera...." (20)

Por ende, la pena es la sanción que tiene un propósito intimidatorio, represivo, punitivo y además preventivo, mientras que la sanción administrativa es aquella que surge con motivo por la falta de cumplimiento de los deberes formales (de hacer, de no hacer o de tolerar) que mandan las normas fiscales, a esto Mario Pugliese ha afirmado tajantemente: "La no observancia de las obligaciones que -- las leyes tributarias imponen a los contribuyentes implica la aplicación de sanciones administrativas, que subrayan enérgicamente el carácter público de la obligación tributaria". (21)

Concluimos entonces, que por razones de naturaleza, los delitos lesionan los derechos naturales, como la vida, la libertad, etc.; y en general los derechos creados por la sociedad; en tanto que con las contravenciones o infracciones administrativas se infringen leyes o disposiciones de carácter puramente administrativo. En función de las sanciones, los delitos son castigados con penas, en tanto -- que las infracciones con sanciones de carácter administrativo.

Solamente habrá que hacer hincapié de que, no obstante de que compete a la propia Administración Pública las Sanciones por infracciones a las leyes administrativas y que dicha competencia deriva precisamente de una ley, debido a la ya establecida facultad económica coactiva; sería correcto establecer que en ningún momento la infracción administrativa perderá su esencia en caso de incumplimiento voluntario del particular a las leyes administrativas, es decir, ja más llegará a constituir un delito.

(20) Giuliani Fonrouge Carlkos M. Derecho Financiero. Editorial de Palma. Segunda Edición. Argentina 1962. Pags. 556 y 557.

(21) Pugliese Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1976. Pág. 367.

CAPITULO III

AUTONOMIA JURIDICA ENTRE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y LOS DELITOS.

A).- CONSIDERACIONES PREVIAS.

Nos corresponde ahora entonces determinar la esencia de nuestro trabajo. En virtud de haber establecido en el capítulo anterior la naturaleza jurídica de las infracciones Administrativas y los delitos, es menester entonces intentar formular jurídicamente sobre el porqué de esa gran diferencia entre dichas instituciones jurídicas.

Existe una gran diversidad de criterios doctrinales y, no obstante de existir fundamento legal que coadyuve a robustecer la hipótesis del presente estudio, se hace necesario en primera instancia soslayar la Autonomía jurídica de ambas instituciones desde el punto de vista Constitucional y Jurisprudencial.

En este apartado se hará una interpretación del artículo 23 de nuestra Carta Magna, y soslayando el principio "Non Bis in idem", ya que debido a este principio ha existido un gran debate doctrinal en relación al tema de nuestro trabajo.

Ilustraré con un ejemplo mi pretensión con el objeto de demostrar de que en realidad sí existe la situación jurídica de autonomía.

Hago hincapié de que es de respetarse y se respeta el criterio doctrinal de algunos juristas que han pugnado por sustentar lo contrario; empero, deberemos ceñirnos a lo establecido ya en nuestro Derecho Positivo Mexicano.

B).- AUTONOMIA ENTRE AMBAS INSTITUCIONES JURIDICAS.

Indefectiblemente que existe una distinción de esencia y no de grado entre las infracciones Administrativas y los Delitos.

La autonomía implica pues, una separación radical, por contener aspectos esencialmente distintos. El penalista Manuel Rivera Silva estima al efecto que: "Un solo acto sin mermas ni alteración de su idiosincracia, puede ser contemplado en formas diferentes, - según sea el ángulo de observación, siendo así posible la concomitancia y concurrencia de un aspecto que conculca las normas necesarias para la buena vida social (aspecto penal) con otro que vigila el cumplimiento de las obligaciones impositivas (aspecto administrativo)". (22)

Esta contemplación nos conlleva a estimar que estos aspectos -- son plenariamente diferentes, y su identificación no puede existir en ninguno de sus perfiles, resultando controvertible que la estimación sobre el aspecto penal nos invade ni influye en la estimación jurídica que por otro lado las autoridades fiscales hagan por el aspecto administrativo.

Se debe entonces señalar que la duplicidad de estimaciones no hiere el principio de la cosa juzgada, pues la irrevocabilidad de la sentencia penal lo único que impide son otros procesos sobre la misma cosa, de donde nace precisamente la exceptio res judicata, que constituye un impedimento absoluto contra el ejercicio de la acción penal; pero no contra la estimación fiscal donde no se ejercita acción penal, que resuelva sobre una infracción administrativa.

Cabe entonces agregar que la sentencia penal sobre lo que establece la verdad legal, es sobre la comisión del delito, la respon-

(22) Rivera Silva Manuel. Los Delitos Fiscales Comentados. Editorial Botas. Segunda Edición. México 1949. Págs. 23 y 29.

sabilidad y la pena, y la resolución administrativa que no considere ninguno de esos puntos, puede dictarse sin agravio de la verdad establecida.

Para esclarecer con mayor precisión los argumentos establecidos con antelación, Margarita Lomelf Cerezo, en sus obras El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Ffiscal y Derecho Ffiscal Represivo expone las siguientes Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

a) "Los procedimientos penal y administrativo son distintos y persiguen diversos fines, pues el primero se refiere a la imposición de la pena corporal por el delito, que es de la competencia de las autoridades judiciales, en tanto que el administrativo atañe al cobro de los impuestos o derechos omitidos, ya sean sencillos o adicionales y a la aplicación de multas por infracción a las disposiciones aduanales". (Semanao Judicial de la Federación, Tomos XXVIII, P. 307; LXII, p. 3950 y LXXIV, p. 171).

b) "El proceso penal y el proceso administrativo son independientes entre sí, y lo resuelto en uno no puede influir en el otro; por tanto, si se sobresee el proceso penal o el imputado es puesto en libertad por falta de méritos, o se le ampara contra el auto de formal prisión, estas circunstancias no impiden que la autoridad administrativa siga el procedimiento de su competencia". (Semanao Judicial de la Federación, tomos XXII, p.972, LXIII, p. 9350; LXXXVI, p.76 Toca 5541/44/1a., 6098/49/2a. y 105/57/A fallados respectivamente el 3 de octubre de 1945, 29 de agosto de 1951 y 24 de febrero de 1959). (23)

Resulta pues, obvio, que del análisis de las infracciones administrativas es muy difícil llegar a calificarlas como delitos y como objeto de un verdadero Derecho Penal.

(23) Lomelf Cerezo Margarita. El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal. Primera Edición. Editorial Cccsa. México 1961, Pág. 148.

"Las infracciones son consecuencias de conductas desde luego antijurídicas y, en lo que respecta a la punibilidad, es difícil encontrarles este requisito. Desde luego, el poder de coacción se ejerce a través de los medios legales que para ello le ha otorgado el orden jurídico (La Constitución y las demás leyes), pero si bien es cierto que hay delitos previstos en las leyes administrativas, también es cierto que las infracciones tienen una gradación y su conocimiento y resolución no están sometidos a la autoridad judicial; en este caso la autoridad administrativa es la que califica la sanción, la que lleva a cabo el procedimiento aporta las pruebas y a su vez resuelve" (24).

En base al anterior criterio sustentado por el Maestro Miguel Acosta Romero, nos percatamos perfectamente de la autonomía jurídica de la infracción administrativa y el delito, tomando en consideración un ejemplo claro y tangible tipificado en nuestra legislación, me refiero pues a la infracción administrativa de Contrabando, tipificado en la Legislación Aduanera, y al delito de Contrabando tipificado en el Código Fiscal de la Federación.

En el primer caso la Legislación o Código Aduanero en su título Séptimo, Capítulo Unico, en relación a las infracciones o sanciones determina:

Art. 127.- "Comete la infracción de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías en cualquiera de los siguientes casos:

- I.- Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al Comercio exterior;
- II.- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito;
- III.- Cuando su importación o exportación está prohibida;
- IV.- Si no se justifican los faltantes en los términos del artículo 39, o

V.- Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

También comete la infracción de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados - sin que le hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello".

ART. 128.- "Se presume cometida la infracción de contrabando cuando:

- I.- Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transportes, aún cuando sean de rancho o abastecimiento;
- II.- Se encuentren mercancías extranjeras sin los documentos que acrediten su legal tenencia, transporte o manejo, o cuando al efectuarse la descarga falten mercancías nacionales embarcadas en buques que realicen exclusivamente tráfico de sabotaje, salvo que se demuestre que fueron perdidas en accidente o desembarcadas en otro lugar del territorio nacional;
- III.- Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo causa de fuerza mayor;
- IV.- Las mercancías extranjeras en tránsito interno o internacional no se entreguen en el plazo autorizado, a la aduana de destino;
- V.- Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida - o por la misma deben pagarse los impuestos al comercio exterior y

VI.- Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo lugar no autorizado".

El Artículo 129 del presente ordenamiento jurídico se enfoca simple y sencillamente a establecer las sanciones administrativas que derivan precisamente de la infracción de Contrabando.

En términos genéricos la Legislación Aduanera establece solamente sanciones administrativas para el Contrabando, contemplándolo como infracción administrativa.

Por otra parte, el Código Fiscal de la Federación, en su Artículo 102 reza: "Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- I.- Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse.
- II.- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.
- III.- De importación o exportación prohibida.

También comete el delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello".

Por su parte, el Artículo 104 del Código en mención determina: - "El delito de contrabando se sancionará con pena de prisión:

- I.- De tres meses a seis años, si el monto de los impuestos omitidos no excede de \$ 500,000.00.
- II.- De tres a nueve años, si el monto de los impuestos omitidos excede de \$ 500,000.00.

III.- De tres a nueve años, cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades señaladas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En los demás casos de mercancías de tráfico prohibido, la sanción será de tres a nueve años de prisión.

IV.- De tres meses a seis años, cuando no sea posible determinar el monto de los impuestos omitidos con motivo del contrabando o se trate de mercancías por las que no deban pagarse impuestos y requieran permiso de autoridad competente.

Para determinar el valor de las mercancías y el monto de los impuestos omitidos, se tomarán en cuenta las averías de aquellos si son producidas antes del contrabando".

En resumen, se podrá asimilar que dentro del Código Aduanero se tipifica el Contrabando como la Infracción Administrativa con sanciones de carácter plenamente administrativo (pecuniario); mientras que dentro del Código Fiscal de la Federación se establece como delito y consecuentemente punible, atribuyéndosele una pena corporal, no obstante de que en ambos ordenamientos se contemplen las mismas hipótesis; pero que dado una vez el hecho generador de la conducta, contraviniendo lo establecido en dichos cuerpos normativos, se origina o genera una dualidad de procedimientos con una total independencia de uno y de otro.

Al efecto, el maestro Miguel Acosta Romero confirma las ideas expresadas invocando una ejecutoria dictada el 25 de Noviembre de -- 1958 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo Directo 1188/1957 que dice: "La infracción de contrabando comprendida dentro de artículo 570 del Código Aduanero, no debe confundirse con el delito de contrabando, a que se refiere el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, ya que se trata, en el primer caso, de un ilícito administrativo que merece sanción de la misma naturaleza previo el procedimiento especial que señala el propio Código, mientras que en la segunda, se está en presencia de una actividad típica, antijurídica, culpable y punible, de diversas natu

ralezas, estrictamente penal pues, aunque es cierto que el mismo hecho genera dos sanciones, éstas son motivadas por procedimientos diversos y encuentra fundamento en ordenamientos distintos. Semanario Judicial de la Federación, Noviembre de 1958. Sexta Época. Volúmen XVII, p. 70". (25)

Este ha sido entonces, el ejemplo más ilustrativo que nos permite pensar en la verdadera autonomía entre la infracción administrativa y el delito, y la naturaleza tan especial que guarda o tiene la primera.

La única observación de forma a la anterior ejecutoria sería respecto a los dispositivos jurídicos en mención, ya que, en la actualidad, del artículo 570 del Código Aduanero y 242 del Código Fiscal de la Federación, serían ahora los artículos 127 y 102 respectivamente de los ordenamientos legales ya señalados.

C). PRINCIPIO "NON BIS IN IDEM".

El Artículo 23 de la Constitución Federal estipula a la letra: "Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia".

Del presente dispositivo constitucional nos interesa más que otra cosa el párrafo conducente a que "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito...". Que es lo que constituye el principio "non bis in idem".

En torno a ello se ha suscitado un debate doctrinal, ya que, algunos juristas han pugnado por una inconstitucionalidad al coexistir un procedimiento administrativo y un judicial, al argumentar:

- a) Dualidad de juicios;
- b) Idéntica naturaleza de los juicios;
- c) Identidad de partes;
- d) Identidad de delitos.

Otros doctrinistas manifiestan además la inconstitucionalidad de dicho dispositivo, amén de ser una garantía individual; entre ellos Efraín Urzúa Macías, al sostener que: "Si un hecho cae dentro del ilícito administrativo y es sancionado por la autoridad competente, es antijurídico que por el mismo hecho se abra un procedimiento judicial, sucesiva o simultáneamente y se imponga una pena, siendo en este aspecto, frecuentemente arbitraria la autoridad administrativa y, lo que es más grave, tal vicio llega hasta la legislación, como ocurre en México respecto del delito de contrabando y el de defraudación fiscal". (26).

(26) Urzúa Macías Efraín. El Derecho Penal Administrativo en Criminalía. Enero 1951, Págs. 5 a 12. Obra citada por Francisco de la Garza en su obra Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. Décimatercera Edición. México 1965, Pág. 851.

No estoy de acuerdo con las argumentaciones expuestas con antelación, ya que, no obstante de existir tesis jurisprudenciales que demuestran lo contrario, mi razonamiento para refutar dichas tesis doctrinales sería de que la infracción administrativa contiene una violación a los intereses cuyo cuidado se encomendó a la Administración Pública, mientras que en el delito se lesionan fundamentalmente los derechos subjetivos de la colectividad o del Estado. Es decir, al existir leyes de índole administrativo o fiscal y leyes de carácter penal, se establecen esferas competenciales para determinados órganos.

Con el presente trabajo pretendo entonces aportar que dado el origen y la diversa naturaleza jurídica de ambas instituciones en comento, sea factible crear un campo aparte para las infracciones administrativas en concreto, para fines de orden legislativo y práctico, haciendo una recopilación o codificación de dichas infracciones administrativas, en los órdenes federal, estatal y municipal; es decir, compilaciones unitarias para cada una de esas esferas, en virtud de que en la actualidad ésto ha significado para nosotros un desparramamiento legislativo.

En síntesis, el Artículo 23 Constitucional no hiere en ningún momento el principio de cosa juzgada, ya que el espíritu o la intención legislativa respecto a este dispositivo sería entonces, evitar que se repita el ejercicio de una misma acción penal contra el individuo, y se quiere evitar precisamente que se abra, en consecuencia un nuevo proceso por la misma conducta.

Empero, cuando una infracción administrativa sea simultánea a un delito fiscal o administrativo, no implica el ejercicio de dos acciones idénticas, ciertamente hay identidad de causa, ya que la misma conducta dá origen a las dos acciones; pero no son las mismas partes, ya que una acción la ejercita el Representante Social o Ministerio-Público, y por la otra, el representante del Sujeto Pasivo, ésto es, el órgano competente de la Administración; no existe tampoco el mismo objeto, ya que no se plantea la misma pretensión, pues la acción penal se ejercita para que se condene al delincuente a una pena privativa de libertad, mientras que la acción administrativa se ejercita para que al infractor se le impongan sanciones pecuniarias.

Para finalizar, Servando G. Garza, establece categóricamente y a lo cual estamos de acuerdo: "Al tramitarse una dualidad de procedimientos, no se llega a la contradicción de resoluciones, porque nunca habrá problema en la ejecución, ya que uno y otro fallo no se van a interferir, puesto que cada uno debe imponer solo las sanciones que se han repartido para entregarlas en exclusiva a cada jurisdicción". (27).

(27) Garza Servando J. Op. Cit. Pág. 151.

D). DIFERENCIAS ESCENCIALES ENTRE INFRACCION ADMINISTRATIVA Y DELITO.

Como corolario al presente capítulo se hace necesario dar a conocer la distinción tan radical que existe entre los conceptos en estudio.

Tomando como base las anteriores aportaciones podemos deducir - que:

- 1.- La infracción administrativa consiste en una oposición a una disposición emitida para favorecer a la actividad administrativa del Estado; en cambio, en el delito hay un menoscabo de bienes jurídicos que gozan por sí mismos de la protección jurídica penal.
- 2.- El delito es una acción u omisión contraria al derecho natural o a la ley eterna de la moral; la contravención es una conducta prohibida u ordenada por razones de conveniencia o utilidad pública.
- 3.- Con el delito se violan las reglas que protegen la seguridad de los ciudadanos, mientras que la contravención ataca - las reglas atinentes a la prosperidad de la administración.
- 4.- El delito es un ataque al orden jurídico que la ley quiere reestablecer, mientras que la contravención o infracción administrativa consiste en no cumplir el deber impuesto por la Ley a todo lo administrado o vinculado con la Administración Pública por una obligación de colaborar con el interés colectivo.
- 5.- El fin del Derecho Penal Común es prevenir hechos contrarios a la convivencia social, mientras que el fin del Derecho Penal Administrativo es asegurar el orden administrativo y el desenvolvimiento normal de la actividad administrativa.

Sobre este último punto aportaremos una breve semblanza en lo referente al término "Derecho Penal Administrativo", ya que requiere un tratamiento especial para efectos de determinar con mayor precisión la hipótesis del presente estudio.

6.- El Organó encargado de declarar que se cometió el delito es un órgano jurisdiccional, y el competente para decidir que se cometió la infracción es el órgano administrativo.

7.- En materia de delitos solo pueden ser considerados como sujetos activos a las personas individuales o físicas, y excepcionalmente tratándose de personas morales; tratándose de infracciones Administrativas serán también responsables las personas colectivas, así como las unidades económicas.

Esta diferencia la podríamos enmarcar como la única de matiz o de grado que encontramos en ambas instituciones jurídicas, todas las demás las podemos catalogar como de esencia o de carácter ontológico.

CAPITULO IV

EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO.

A) CONSIDERACIONES GENERALES.

Dentro del conjunto de las normas jurídicas de naturaleza administrativa, existen algunas que contienen sanciones penales que -- surgen precisamente con motivo del incumplimiento de los mandatos de esas normas jurídicas, además existen por supuesto infracciones o faltas derivadas de los mismos ordenamientos administrativos; claro está, clasificando ambos conceptos según la hipótesis normativa violada por el sujeto activo.

En razón a lo anterior, la doctrina ha creado dentro del seno del Derecho Administrativo una rama denominada DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO, donde se pueden contemplar los delitos administrativos y las infracciones o faltas.

Nos atrevemos a afirmar que el Derecho Penal Administrativo goza de una verdadera autonomía por las razones expuestas en el capítulo que precede, ya que, en base a que las Infracciones Administrativas pertenecen a una esfera totalmente aparte de los delitos tipificados en los diversos ordenamientos penales ordinarios, nos -- conduce a pensar por la verdadera autonomía existente.

Entonces, ahora cabe reflexionar la existencia del delito que -- surge con motivo a la violación de normas administrativas denominadas comunmente "delitos administrativos" y que, junto con las infracciones administrativas forman esa rama especial del Derecho Administrativo.

Pues bien, el Derecho Penal Administrativo agrupa a estas dos -- instituciones jurídicas, pero respetando el criterio doctrinal no-

estoy de acuerdo con dicha denominación, en virtud de que la Infracción Administrativa no cabría, o mejor dicho, no encuadraría dentro de esa rama por razones de semántica y naturaleza jurídica de dicha institución.

Vuelvo a insistir, respecto el criterio doctrinal, solamente cabría en mi concepto la inclusión de los delitos administrativos por razones de semántica jurídica. Ya que, el Derecho Penal Administrativo debe entenderse como el aplicado a los delitos específicos de finidos en las leyes administrativas, ya que no es propiamente Derecho Penal el conjunto de normas referentes a las infracciones administrativas que no constituyen delitos.

Esclareceremos el concepto Derecho Penal Administrativo en el siguiente subtema, no obstante de que: "El propio constructpr de esta rama, James Goldschmit encontró una diferencia ontológica entre delito e infracción administrativa, afirmando que aquel protege determinados bienes jurídicos de la colectividad y del individuo, en tanto que éstos no constituyen violaciones de bienes jurídicos, sino solamente de los intereses de la Administración". (28)

(28)+ Jiménez de Asúa Luis. "La Ley y el Delito". Editorial Hermes Segunda Edición. Buenos Aires, 1954. Pág.140

B).- CONCEPTO DE DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO.

En el contexto de la doctrina administrativista han conceptualizado algunos juristas el Derecho Penal Administrativo de la siguiente forma:

"El Derecho Penal Administrativo es una nueva rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las sanciones que tiene a su disposición el Estado, para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general". (29).

Por su parte, Margarita Lomelí Cerezo, definió el Derecho Penal Administrativo o Tributario como "el conjunto de disposiciones que vinculan una sanción o pena determinada al incumplimiento de las normas que garantizan los intereses fiscales de la Administración, éste es, de las normas que establecen deberes para con el Fisco". (30).

Antes que nada cabe recordar que el término "tributario" lo deberemos entender como la especie, dentro del género que sería el término "Administrativo".

Sería bastante tardado dar a conocer las múltiples definiciones que sobre el término Derecho Penal Administrativo han esgrimido los diferentes doctrinistas, pero si bien es cierto, son de una u otra forma similares.

Los elementos comunes a tal conceptualización serían:

(29) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1959, Pág. 726.

(30) Lomelí Cerezo Margarita. El Poder Sancionador de la Administración Pública. Op. Cit. Pág. 183.

- a) Conjunto de disposiciones jurídicas de naturaleza administrativa.
- b) Creadas por el Estado, contenidas dentro del Derecho Administrativo.
- c) Finalidad, asegurar el orden público e interés general; así mismo lograr las funciones inherentes a la Administración Pública.

C). CRITICA A LA DENOMINACION DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO.

La denominación en cuestión de Derecho Penal Administrativo na ce indefectiblemente de la confusión trascendental en la doctrina administrativa al conceptualizar unitariamente el delito y a la - falta o contravención, olvidándose o ignorando la naturaleza jurí dica en esencia y no de grado que guardan ambos conceptos.

Como se precisó al inicio de este apartado solamente deberían- comprenderse delitos de carácter administrativo dentro del Derecho Penal Administrativo, y no infracciones, en virtud de que con la- inclusión de ambos conceptos dentro de la multicitada rama, nos - dá margen a pensar de que se viola con ello la autonomía jurídica de la infracción administrativa, ya que ésta no constituye un de- lito.

Por ejemplo, si una persona no obedece una señal de tránsito,- o si un comerciante no cierra su establecimiento dentro de las ho ras fijadas en las leyes y reglamentos, no puede clasificársele - como delincuente.

Ahora bien, la infracción administrativa tendría sus límites,- ya que tomando como base el ejemplo citado con anterioridad, si - esta persona al infringir una ley de tránsito y consecuentemente- cometiese un delito como daño en propiedad ajena (o daño en las - cosas), estaría con ello violando normas tipificadas dentro del - Derecho Penal, sería entonces motivo de un procedimiento penal, - con independencia del administrativo originado por la contraven- -- ción a la ley administrativa. Se origina pues así, la autonomía - a la que hemos venido haciendo referencia.

Podríamos entonces afirmar que la denominación de Derecho Penal Administrativo cabría solamente en lo referente a los delitos admi nistrativos mas nó a infracciones del mismo carácter (administrati vas).

Empero, respetamos los criterios sustentados por la diversidad de doctrinistas que pugnan lo contrario, pero habrá que adherirnos a lo ya preestablecido en nuestra legislación respecto a la ya mul ticitada autonomía y con ello poder establecer así el objetivo que nos hemos trazado: La creación del "DERECHO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS", como una nueva rama creada dentro del seno del Derecho Administrativo, donde se estudien y definan las Infracciones Administrativas en sus diversas órdenes (federal, estatal y municipal).

D).- SUGERENCIA.

Recapitulando, el término denominado DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO, lleva consigo una confusión substancial a la que no estoy de acuerdo por motivos ya dados a conocer en el presente capítulo.

Mi intención no es precisamente pugnar por alterar el orden o los criterios de los ilustres juristas, tales como Sergio Francisco de la Garza, Margárita Lomelf Cerezo, Sainz de Bujanda entre otros; que han sustentado por la verdadera identidad entre la infracción administrativa y el delito, y consecuentemente por la verdadera existencia y realidad del Derecho Penal Administrativo. Lisa y llanamente pretendo, pues, de que debido a la autonomía jurídica de las infracciones administrativas y los delitos, se haga un estudio pormenorizado y especialísimo de las primeras.

A decir verdad, el término Derecho Penal Administrativo nos conlleva a reflexionar sobre existencia de delitos y no de infracciones tal y como es el caso, que si bien es cierto y de acuerdo a la semántica jurídica la rama a que hago alusión sería correcta para el estudio de los delitos administrativos, y no para las infracciones administrativas.

En fin, en el siguiente apartado trataré de infundir mi postura tomando como base todo lo expuesto en el presente trabajo.

CAPITULO V

DERECHO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

A).- PLANTEAMIENTO.

Indefectiblemente se nos hace posible dar formación u origen al Derecho de las Infracciones Administrativas, en razón de la naturaleza jurídica y autonomía legal y doctrinal de que gozan las infracciones Administrativas.

En el capítulo precedente establecimos categóricamente que, obstante a la existencia del Derecho Penal Administrativo donde se contemplan delitos e infracciones administrativas, éstas deberían formar un campo aparte de los delitos por existir diferencias de carácter ontológico.

Ahora bien, partiendo de un razonamiento lógico y jurídico deducimos que el Derecho Penal, en estricto sentido, es la rama del Derecho que estudia y regula los delitos, por lo que, consecuentemente el Derecho de las Infracciones Administrativas tendrá una metodología distinta al Derecho Penal, y que además, deberá tener una denominación y constituir una rama independiente especializada del Derecho Administrativo.

Es necesario entonces que la multiplicidad de leyes administrativas que regulen infracciones y sanciones de tal carácter, sean integradas en un cuerpo normativo destacando fundamentalmente los distintos ámbitos de aplicación (federal, estatal y municipal), estructurando dichas leyes de manera orgánica y sistemática.

Ello entonces, constituiría dentro del Derecho de las Infracciones Administrativas la esencia de su estudio.

B). JUSTIFICACION.

En nuestro país, no ha habido hasta nuestros días intento de codicación respecto a las normas del Derecho Administrativo que regulen infracciones y sanciones administrativas; existe pues, un intenso desparramamiento legislativo.

En nuestro concepto, existe una gran anarquía por lo que se vé al régimen legal de las infracciones administrativas, traduciéndose en una excesiva dispersión de sus normas en múltiples ordenamientos, lo que nos conlleva a determinar que las infracciones y sanciones administrativas se regulan de manera fragmentaria, y -- con la dificultad ordinaria para conocer y localizar las disposiciones, lo que produce inseguridad y coadyuva al rechazo social.

Al efecto Margarita Lomelf Cerezo establece: "La separación de las normas relativas a las infracciones administrativas respecto a las que rigen los delitos persigue una mejor sistematización y regulación, respondiendo, asimismo a la necesidad de un régimen -- represivo fiscal dirigido a asegurar la percepción inmediata y efectiva de ingresos para la formación del Erario". (31)

No estamos de acuerdo parcialmente con tal argumento, en virtud de que si hubiese tal separación pero en un solo cuerpo administrativo de leyes, la Administración Pública cumpliría más eficazmente con la tarea para lo cual fué creada, tomando como base, --claro está-- la percepción de ingresos.

No obstante a ello, es importante destacar ahora las leyes de carácter administrativo que tienen vigencia en la actualidad y que tipifican Infracciones y Sanciones; entre otras:

- a) Código Fiscal de la Federación
- b) Código Aduanero

(31) Lomelf Cerezo Margarita. El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal. Op. Cit. Págs. 95 y 196.

- c) Ley de Valoración Aduanera
- d) Ley de Impuesto Sobre Tenencia o uso de Vehículos.
- e) Ley del Registro Federal de Vehículos.
- f) Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- g) Ley de Vías Generales de Comunicación
- h) Ley Federal de Aguas
- i) Ley Federal sobre Derechos de Autor.

Consideramos entonces de que se ha alcanzado ya la madurez necesaria para la unificación en un solo texto legal de dichas leyes - de carácter administrativo federal. La relación anterior es tan solo un ejemplo, faltaría relacionar leyes de carácter administrativo en los órdenes estatal y municipal, que si bien es cierto sería extenuante citarlas y que para efectos de nuestro trabajo solamente nos concretaríamos a determinar la misma necesidad que existe - de compilación, tal y como sucede a nivel federal.

Es por ello que la unificación de las normas en sus distintos niveles eliminaría la dispersión, facilitaría la localización, conocimiento y aplicación de las mismas, cumpliéndose así con el principio de certeza jurídica; amén de que se posibilitaría la uniformidad de la orientación de sus criterios, se evitarían las contradicciones y lagunas, se lograría su ordenación y racionalización, y su estructuración orgánica y sistemática, se reducirían sensiblemente las irregularidades, debidas en gran parte, al desconocimiento de normas difícilmente accesibles en su integridad, derivado del desparramamiento legislativo.

Se nos hace pues necesario la creación del Derecho de las Infracciones Administrativas donde han de estudiarse, definirse y compilarse substancialmente las Infracciones Administrativas por gozar esta Institución jurídica de una autonomía con características esenciales y tan propias que la hacen ser distinta del delito.

Consideramos de que esta creación vendría a modernizar un poco más nuestro Derecho Positivo Mexicano, ya que el Derecho está en -

íntima conexión con la vida social e histórica de nuestro país, y en la actualidad existe indiscutiblemente esa necesidad meramente-socio-cultural y jurídica.

Hemos rescatado puntos importantes de nuestra Carta Magna y de las Ejecutorias sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para fundamentar la inquietud de crear ese Derecho de las Infracciones Administrativas y coadyuvar así al desarrollo gradual y paulatino acorde con las necesidades de nuestro país.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

Hemos pues llegado al final del presente estudio, y para tal efecto estableceremos en forma sintética las conclusiones que consideráramos a nuestro juicio las más trascendentales.

Es menester entonces citarlas conforme al análisis sucinto de nuestro trabajo. A saber:

- A). En México, la Administración Pública goza de la facultad sancionadora que deriva del artículo 21 Constitucional, complementándose con el artículo 89 fracción I de la propia Ley Suprema.
- B). Las Infracciones Administrativas y los Delitos revisten una naturaleza esencialmente distintas, las primeras tendrán como consecuencia una sanción administrativa, mientras que los delitos una sanción penal.
- C). Las Infracciones Administrativas se definen como una conducta típica, antijurídica y culpable, con la que se incumple una obligación de la que es responsable una persona individual o colectiva y que debe ser sancionada económicamente por un Organó de la Administración con plena competencia. El delito es definido como la acción u omisión, típica, antijurídica, culpable y sancionada con una pena por un órgano jurisdiccional competente.
- D). La terminología sanción administrativa y sanción penal son plenariamente diferentes. El concepto de sanción es más moderno; ya que, podríamos decir que mientras toda pena constituye una sanción, no toda sanción constituye una pena, de ahí la diferencia en la naturaleza jurídica.

La pena es la sanción que tiene un propósito intimidatorio, represivo, punitivo y preventivo. La sanción administrativa es aquella que surge por motivo de falta de cumplimiento a los deberes formales que ordenan las leyes administrativas o fiscales, y tienen como propósito fundamental exigir el cumplimiento de la obligación establecida en dichos ordenamientos.

- E). Los delitos lesionan los derechos naturales del hombre o de la sociedad, mientras que las infracciones administrativas - constituyen un incumplimiento al deber impuesto por la Ley a todo lo administrado o vinculado con la Administración Pública por una obligación de Colaborar con el interés colectivo.
- F). Existe pues, autonomía jurídica entre las Infracciones Administrativas y los Delitos, por lo que se establece una dualidad de procedimientos (Administrativo y penal) para quien infrinja ciertos preceptos jurídicos y cuya conducta antijurídica sea sancionada en el orden penal y administrativo, y que, en ningún momento se estaría violando el artículo 23 de nuestra Constitución Política.
- G). La creación doctrinal del Derecho Penal Administrativo tiene inmersas o comprende tanto a los delitos administrativos como a las Infracciones Administrativas, pero que dada la autonomía jurídica que gozan estas últimas, se nos hace indispensable - hacer un estudio específico de las mismas, en virtud de que el Derecho Penal Administrativo debe entenderse como el aplicado a los delitos específicos definidos en las leyes administrativas, ya que no es Derecho Penal el conjunto de normas referentes a las infracciones administrativas que no constituyen delitos.
- H). Se hace posible la existencia o formación de una rama derivada del Derecho Administrativo denominado DERECHO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS, donde sea posible estudiar y defi

nir las infracciones administrativas y, al mismo tiempo, hacer una compilación o codificación de las leyes administrativas que contengan infracciones, haciendo una distinción al mismo tiempo de los ámbitos de aplicación, ya sea federal, estatal y municipal.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Sexta Edición. México 1984.
- 2.- Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. Decimooctava Edición. México 1984.
- 3.- Carrancá y Trujillo Raúl. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1983.
- 4.- Faya Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1983.
- 5.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Vigésimotercera Edición. México 1984.
- 6.- García Domínguez Miguel Angel. Teoría de la Infracción Fiscal. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición. México 1982.
- 7.- Garza Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. Décimotercera Edición. México 1985.
- 8.- Garza Servando J. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. Segunda Edición. México 1949.
- 9.- Giuliani Fonrouge Carlos M. Derecho Financiero. Editorial De Palma. Segunda Edición. Argentina 1962.
- 10.- Jiménez de Asúa Luis. La Ley y el Delito. Editorial Hermes. Segunda Edición. Buenos Aires 1954.
- 11.- Lomelí Cerezo Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1979. Y El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal. Editorial --- CECSA. Primera Edición. México 1961.

- 12.- Pugliese Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1976.
- 13.- Rivera Silva Manuel. Los Delitos Fiscales Comentados. Editorial Botas. Segunda Edición. México 1949.
- 14.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1959.

LEYES Y CODIGOS.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ediciones Andrade, S.A. Décimosexta Edición. México 1987.

- 2.- Código Fiscal de la Federación.
Editorial Themis. México 1987.

- 3.- Legislación Aduanera.
Editorial Porrúa. Sexta Edición. México 1987.

- 4.- Jurisprudencia 1917-1975. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.
Tercera Parte. Segunda Sala. Mayo Ediciones. México 1975.