

16 300609
2ej. A



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

ESTUDIO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO MEXICANO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
JOSE RAFAEL LOPEZ GONZALEZ

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INTRODUCCION

El trabajo que presentamos, al cual hemos intitulado - "ESTUDIO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO MEXICANO", tiene como objeto el efectuar, como su nombre lo indica, un análisis de las sanciones que imponen los órganos de la Administración Pública; señalando en que - consisten, los casos de aplicación, los fundamentos constitucionales en que se contemplan, el poder sancionador en que tiene la Administración Pública su atribución y - los motivos de inconstitucionalidad o de justificación - de la existencia de las sanciones administrativas en diversas normas legales, ya sean federales o locales, cuando las mismas no se contemplan en nuestra Carta Magna.

En la primera parte de nuestra tesis aludiremos a cual es el campo de la ciencia jurídica en el que a nuestro criterio deben estudiarse las infracciones administrativas y - las sanciones que se imponen por parte de los órganos - competentes en contra del responsable de la conducta ilícita de tal carácter, relacionándolas con otras ramas del Derecho, asentando en cada caso los conceptos de éstas tomando en consideración doctrina tanto nacional como extranjera y las causas por las cuales denominamos a esta materia en tal forma.

En relación con el párrafo que antecede, es oportuno expresar que nos avocaremos a mencionar los razonamientos por los que señalamos que es incorrecto el nombre de - "delitos administrativos", y los problemas que por lo anterior se pueden originar.

En otro orden de ideas, indicaremos lo que conocemos como órganos de la Administración Pública, de que poder dependen y las circunstancias por las que señalamos que no es adecuado confundirla con ese poder y que autoridades, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforman tanto a éste como a la Administración Pública y el fundamento legal por el que dichos órganos se encuentran facultados para imponer sanciones administrativas en contra del responsable del acto u omisión ilícitos que revisten tal carácter.

Asimismo, se analizará en que consiste el poder de policía y el poder sancionador de la Administración Pública, a la que clasificaremos en dos rubros, como lo detallamos en el capítulo respectivo.

En lo concerniente a lo señalado con antelación, nos referiremos a los requisitos legales que se deben satisfacer para conmutar la sanción de arresto por multa y cual

es el caso por el que la autoridad competente impondrá el arresto incommutabile, mencionándose diversos puntos de vista, para determinar si esta última sanción se encuentra apegada a Derecho o en cambio es una medida al margen de lo ordenado por la Carta Magna que nos rige.

Además, estudiaremos lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones que se imponen por parte de los órganos de la Administración Pública con fundamento en el artículo 53 de la ley citada.

Por otra parte, consideramos conveniente apuntar que se indicarán cuales son las sanciones administrativas que si bien no se encuentran comprendidas en el texto de la Ley Suprema de la Nación, son aplicadas por los órganos que integran la Administración Pública en contra del responsable de la comisión de conductas ilícitas (actos u omisiones) de tal carácter, aludiendo a diversos ordenamientos legales que prevén dichas sanciones, así como distintos puntos de vista sobre la legalidad o inconstitucionalidad de éstos.

Por último, anotaremos que la intención de este estudio es la de precisar los pros y las desventajas que existen

en la legislación mexicana en la materia, para que de este modo, procurar que las sanciones que impongan las autoridades competentes en contra de los responsables de infracciones administrativas no resulten ser inoperantes, al punto de que el acto u omisión ilícitos no tengan un castigo ejemplar ni exageradas que, por ese motivo vulneren las garantías individuales que consagra nuestra Ley Fundamental, sino que por el contrario, se encuentren apegadas a Derecho.

CAPITULO I

UBICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO MEXICANO

- 1.1. DERECHO ADMINISTRATIVO.- CONCEPTO.- OBJETIVO DE SU ESTUDIO.
- 1.2. DERECHO PENAL.- CONCEPTO.- OBJETIVO DE SU ESTUDIO.
- 1.3. DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO.- CONCEPTO.- OBJETIVO DE SU ESTUDIO.- CRITICA A TAL DESIGNACION.- NOMBRE QUE SE PROPONE PARA ESA RAMA JURIDICA.
- 1.4. DENOMINACION DE "DELITO ADMINISTRATIVO".- INCONVENIENTES QUE SE DESPRENDEN DE LA MISMA.

Una de las cuestiones más controvertidas y que más polémica ha despertado entre los juristas, es aquella que se refiere a las infracciones administrativas, en nuestro Derecho, así como las sanciones que se dicten por parte de las autoridades competentes y las medidas de seguridad que sean ordenadas y ejecutadas por los organismos que se encuentren facultados, para que de este modo se apliquen los medios coercitivos en contra de los responsables de las conductas ilícitas y se evite la comisión de las mismas, por una parte y por la otra se esté en posibilidad de prevenir que se incurra en actos que provoquen daños a la comunidad.

Es menester recalcar que en ambas situaciones, ya sea sanciones o medidas de seguridad, se tutelan bienes jurídicos fundamentales en favor de la sociedad en su conjunto.

Por lo expuesto en este primer capítulo titulado "UBICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO MEXICANO", procederemos a señalar las definiciones de Derecho Administrativo, Derecho Penal y Derecho Penal Administrativo, para que de esta manera indiquemos en qué rama de la ciencia jurídica se considera que deben analizarse las materias aludidas

con antelación, mencionando para la mejor comprensión del tema a tratar doctrina tanto nacional como extranjera.

1.1. DERECHO ADMINISTRATIVO.- CONCEPTO.- OBJETIVO DE SU ESTUDIO.- Para Andrés Serra Rojas, el Derecho Administrativo es "la rama del derecho público interno, que se propone la realización de actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares". (1).

No estamos totalmente de acuerdo con lo asentado por este jurista mexicano por los siguientes puntos:

- a) Omite manifestar qué parte de la sociedad será la ejecutora de los actos, además de que no menciona a quienes se dirigirán los mismos, por lo que no se puede partiendo de esta base, expresar quién estará en posibilidad de realizarlos o cuáles serán los derechos y obligaciones de las partes.
- b) No alude en su aseveración cuáles serán los motivos de que tenga que ser el derecho público interno el que proponga la realización de tales actos y no sea el que los regule y las causas por los que la au-

(1) SERRA Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. Décimo Tercera Edición. México, 1985. Pág. 126.-

toridad administrativa no puede ser quien tenga a su cargo las funciones descritas y a su vez sancionar las contravenciones por parte de los responsables.

c) Del concepto que de Derecho Administrativo nos da Serra Rojas, no se manifiestan las causas por las que los referidos actos tengan que ser exclusivamente creadores de situaciones concretas o particulares y no así de carácter general.

d) No se señala en qué consistirán o que sobre qué versarán los actos aludidos.

Para el tratadista Adolfo Merkl, el Derecho Administrativo es "aquella fracción del orden jurídico que ha de ser aplicado por los órganos administrativos".

(2).

Esta definición nos parece inadecuada en virtud de que no señala en realidad, cuál será la finalidad del Derecho Administrativo, así como tampoco cómo se realizarán las actividades para lograr los objetivos que se proponga el ejecutor de los mismos, ni quién será el ordenador ni el receptor de tales actos.-

A mayor abundamiento, no se indica a qué parte del Derecho pertenece el concepto en cuestión, o sea que

(2) MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editora Nacional. México, 1980. Pag. 106.

consideramos que Adolfo Merkl no es claro en lo referente a si el Derecho Administrativo pertenece al campo del Derecho Público o al del Derecho Privado.

En relación con la misma definición se señala que su autor hace caso omiso a expresar a quien corresponde la responsabilidad que se deba ejercer sobre los órganos administrativos, por lo que no se puede desprender si éstos dependen del sector público o de la iniciativa privada que conforman a la sociedad.

Para el autor mexicano Gabino Fraga, el Derecho Administrativo es "la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en función administrativa. (3)

La definición de Gabino Fraga en lo que respecta al Derecho Administrativo señala que la actividad la realizará el Estado, mas no expresa en que consistirá la misma ni al sector de la comunidad que se afectará, dada la emisión de los actos por parte de la autoridad competente.

(3) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. Pág. 31

El concepto en comento no alude a la fundamentación jurídica en que el Estado se basará para la expedición de los actos de referencia o a qué órgano del mismo le corresponderá ejecutarlos.

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero indica que el Derecho Administrativo es el "conjunto de Normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad que se identifican con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares". (4).

Lo expuesto en esta definición señala con certeza que al Estado corresponderá la función de realizar la actividad administrativa; pero en cambio indicaremos que el concepto a que nos referimos no dice en cuál de los dos grandes apartados de la ciencia jurídica se encuentra comprendido el Derecho Administrativo, sin que de la lectura del juicio que hace Acosta Romero se desprenda tal cuestión.

Para el autor del Siglo XIX, Teodosio Lares, el Derg

(4) ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera Edición Actualizada. Editorial Porrúa, S. A. México, 1979. Pág. 9.

cho Administrativo es "la ciencia de la acción y de la competencia del Poder Ejecutivo de sus agentes y de los tribunales administrativos en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos y con el interés general del Estado". (5).

De esta definición indicaremos que no se expresa con claridad cuál será la acción que se efectúe por parte del Poder Ejecutivo o de sus agentes, ni tampoco si la acción podrá afectar a las propias instituciones públicas, y cuál será el distingo de los intereses de los ciudadanos y el interés general del Estado, toda vez que consideramos que el interés general del Estado incluirá de manera necesaria el de los ciudadanos de éste.

Asimismo, es conveniente que señalemos que en ningún punto del concepto anterior se alude a qué campo del Derecho pertenece el Derecho Administrativo, por lo que es imposible deducir si el Estado actuará o no como soberano.

En relación con el término "soberanía", consideramos

(5) LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Primera Reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. Número 74. México, 1978, Pág. 2.

oportuno hacer mención a las siguientes definiciones que se dan sobre el mismo:

Para Andrés Serra Rojas, la soberanía es "una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional". (6).

Para el autor argentino Germán J. Bidart Campos, la soberanía es "la cualidad de aquel poder que para organizarse jurídicamente no reconoce, dentro del ámbito de relaciones que rige, otro orden superior de cuya normación positiva derive lógicamente su propia validez normativa". (7).

Al respecto de la soberanía, existen dos escuelas principales para determinar el titular de la misma,

(6) SERRA Rojas, Andrés, Ciencia Política. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1978. Pág. 399.

(7) BIDART Campos, Germán J. Derecho Constitucional. Tomo I. Ediar, S. A. Buenos Aires, Argentina. 1953. Pág. 297.

las cuales son las siguientes:

- a) Doctrina europea.- "El sujeto de la soberanía es el Estado, y tiene que ser ejercida por los órganos que la conforman".
- b) Doctrina americana.- "El único titular de la soberanía es el pueblo o nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado". (8).

Consideramos importante señalar que para el autor argentino Bidart Campos la soberanía no tiene titular, puesto que "no existe un sujeto de la soberanía, ni siquiera el propio Estado. Es una cualidad que no reside en nadie. Es intrínseca al Estado, cuyo poder es soberano". (9).

Ahora bien, consideramos que el jurisconsulto argentino Bidart Campos, si bien señala que no existe titular de la soberanía, adecúa la tesis que sustenta a la doctrina europea, puesto que expresa que el poder del Estado es soberano, reconociendo de manera

(8) TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimo Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. Pág. 710.

(9) BIDART Campos, Germán J. Ob. cit. Pág. 298

tácita que la soberanía reside en el propio Estado.

En tal virtud, proponemos la siguiente definición de soberanía:

Soberanía es el atributo de que se encuentra investido el Estado que, en el campo internacional, consistirá en la facultad de no reconocer la existencia de otro poder supremo para decidir lo que se considere adecuado para lograr sus fines de autodeterminación, y a nivel interno del propio Estado, es la facultad de éste para hacer cumplir a los gobernados las órdenes que sean dictadas por las entidades gubernamentales, teniendo como única limitante lo dispuesto por la Constitución Política correspondiente.

De lo expuesto en esta definición, desprendemos los siguientes elementos:

a) Atributo de que se encuentra investido el Estado que en el campo internacional consistirá en la facultad de no reconocer la existencia de otro poder supremo para decidir lo que se considere adecuado para lograr sus fines de autodeterminación. El Estado debe tener absoluta libertad para regirse a sí mismo y tomar las decisiones que considere oportunas y pertinentes para lograr sus fines sin consultar a otro Estado u organismo internacional, teniendo la obligación de respetar a todas y cada una de las naciones.

b) Facultad de éste para hacer cumplir las órdenes gubernamentales, teniendo como única limitante lo dispuesto por la Constitución Política correspondiente. El Estado puede obligar a los gobernados a cumplir las determinaciones que se señalen, pero sujetándose a lo contemplado por su Ley Fundamental, no en forma arbitraria.

En otro orden de ideas, sugerimos como definición de Derecho Administrativo, la siguiente:

Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que estudia los actos de carácter general que realicen de acuerdo a las atribuciones conferidas por las disposiciones jurídicas aplicables, los órganos que componen a la Administración Pública, pudiendo afectar dichos actos a las mismas instituciones públicas o a toda la comunidad en su conjunto.

Del concepto de Derecho Administrativo, señalamos que existen 4 elementos que a continuación se indican:

- a) Rama del Derecho Pública.- Se regula el ejercicio de la autoridad estatal, en relación con los particulares o con otros entes públicos.
- b) Estudia los actos de carácter general que realicen de acuerdo a las atribuciones conferidas por las disposiciones jurídicas aplicables. Los actos los efec-

túan las autoridades estatales en ejercicio de las facultades que les confieren las normas legales.

c) Los Órganos que componen a la Administración Pública.- Las autoridades competentes para realizar este tipo de actos son las que componen a la Administración Pública.

d) Afectan dichos actos a las mismas instituciones públicas a toda la comunidad.- Los actos de referencia pueden afectar al órgano administrativo que les expide o a la sociedad en su conjunto, dependiendo del carácter del mismo acto y su objetivo determinado.

A mayor abundamiento y con el fin de determinar el objetivo del Derecho Administrativo en nuestro país, es oportuno asentar lo dispuesto por los Artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10., 20. y 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 90.- "La Administración Pública Federal 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 éstos y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (10).

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.-

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, ordenando en sus Artículos 1o., 2o., y 3o., lo siguiente:

Artículo 1o.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Adminis-

(10) CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos. Segunda Edición. Gómez Gómez Hermanos Editores, S. de R. L. 1985, México.

tración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

Artículo 20.- "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado y
- II. Departamentos Administrativos".

Artículo 30.- "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

III. Fideicomisos". (11).

En mérito de lo anterior señalaremos que el Derecho Administrativo tendrá por objeto el estudio de los actos que en ejercicio de sus funciones, realizan los órganos que componen a la Administración Pública Federal.

Después del análisis efectuado sobre el Derecho Administrativo, realizaremos la investigación sobre el Derecho Penal, puesto que a nuestro entender resulta necesario dicho estudio para determinar las semejanzas y diferencias entre el delito y las infracciones administrativas.

1.2. DERECHO PENAL.- CONCEPTO.- OBJETIVO DE SU ESTUDIO

Para Fernando Castellanos, el Derecho Penal es - "la Rama del Derecho Público Interno relativa a las penas y a las medidas de seguridad que tiene por objetivo inmediato la creación y la conservación del

(11) LEY ORGANICA de la Administración Pública Federal. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Decimocuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1985. México.

orden social". (12)

Consideramos que la definición que de Derecho Penal menciona este autor mexicano, omite diversas cuestiones entre las que destacaremos las siguientes:

- a) No menciona los motivos que dan origen a las penas y a las medidas de seguridad que se aplicarán por parte de la autoridad competente.
- b) Omite aludir a quienes se aplicarán las penas y medidas de seguridad y cuales son las diferencias entre ambas y si éstas se harán extensivas a personas que no resultaren ser responsables de los actos ilícitos.
- c) No indica las causas por las que mediante la aplicación de las penas y medidas de seguridad se conservará el orden social y no se tutelas otros bienes jurídicos fundamentales en favor de la sociedad.

En cambio, para Emir Sánchez Zurita, el Derecho Penal "estudia y regula los delitos, entendiendo por éstos toda actividad o hecho del individuo que sea

(12) CASTELLANOS, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Decimoprimer Edición. Editorial Porrúa, S. A. 1977, México. Pág. 19

típico, antijurídico, culpable y punible". (13)

De la definición de Sánchez Zurita señalamos que si bien el Derecho Penal regula los delitos, también contempla las legislaciones y la doctrina que sobre la materia se dicten o establezcan.

Por otra parte, no se expresa a que campo de la ciencia jurídica pertenece el Derecho Penal.

Asimismo, en el concepto de Sánchez Zurita no se señala que autoridad estará facultada para imponer las penas y las medidas de seguridad en contra de los que incurriesen en la comisión de las conductas ilícitas de carácter penal.

Para Raúl Carrancá Trujillo, el Derecho Penal es el "conjunto de normas jurídicas dictadas por el Estado estableciendo los delitos y sus penas". (14)

De la definición anterior, aludiremos que desde nuestro punto de vista, este concepto no es totalmente adecuado por las siguientes razones:

(13) SANCHEZ, Zurita Emir. El Derecho de las Infracciones Administrativas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985. Pág. 2.

(14) CARRANCA y Trujillo Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Décimo-segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. Pág. 26.

a) El Derecho Penal en estricto sentido, no solamente establece los delitos y sus penas, sino que también abarca como ya se ha descrito, las legislaciones y la doctrina existentes en esa rama judicial.

b) En ningún punto del concepto se expresa en qué campo del Derecho mexicano se ubica el Derecho Penal.

c) Se omite manifestar qué autoridad será la facultada para imponer las penas y medidas de seguridad en contra de los delitos en que se incurra, por parte del sujeto activo de los mismos.

d) No se manifiesta si las penas y medidas de seguridad podrán imponerse en ciertas circunstancias a individuos que no resultaren ser responsables de los actos.

Nos referiremos al Derecho Penal como la Rama del Derecho Público que estudia a las penas y medidas de seguridad que se impongan por parte del Poder Judicial en contra de los responsables de la comisión de los actos y omisiones ilícitos conocidos como delitos, en ciertos casos la tentativa de éstos, entendiéndose como penas aquellas medidas coercitivas que se aplican en contra del sujeto activo y por medidas de seguridad, las providencias tomadas por el Estado para que el individuo no pueda causar daño alguno a la sociedad o como protección a quien incurra en ta-

les conductas.

De la definición aludida, mencionaremos que existen 3 elementos esenciales:

- a) Rama del Derecho Público.- El Estado actúa en ejercicio del poder de que se encuentra investido.
- b) Penas y medidas de seguridad que se impongan por parte del Poder Judicial.-Solamente las autoridades que integren el citado poder se encuentran facultadas para aplicar, en contra del sujeto activo de los delitos dichas penas y medidas de seguridad, según lo contempla la parte inicial del primer párrafo del Artículo 21 Constitucional.
- c) En contra de los responsables de la comisión de los actos u omisiones ilícitos conocidos como delitos. Las penas y medidas de seguridad se impondrán exclusivamente en contra de quienes hayan cometido actos u omisiones delictivas.

Ahora bien, consideramos pertinente señalar que de conformidad con el Artículo 7o. del Código Penal para el Distrito Federal vigente, delito es:

Artículo 7o.- "Delito es el acto u omisión que san-

cionan las leyes penales". (15).

Por lo referido, el Derecho Penal tendrá por objetivo el estudio de las penas y medidas de seguridad en contra de los responsables de la comisión de actos u omisiones conocidos como delitos.

Así pues, y después de haber aludido a la definición y objetivo del Derecho Penal, nos dedicaremos al estudio del Derecho Penal Administrativo.

Con la intención de que una vez expresado el concepto de Derecho Penal y de delito, así como las autoridades competentes para sancionarlo, y para aclarar como ya se ha descrito las diferencias entre delito e infracción administrativa, procederemos a definir el Derecho Penal Administrativo.

1.3. DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO.- CONCEPTO.- OBJETIVO DE SU ESTUDIO.- CRITICA A TAL DESIGNACION.- NOMBRE QUE SE PROPONE PARA ESA RAMA JURIDICA.

Para Andrés Serra Rojas, el Derecho Penal Administra

(15) CODIGO Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. Tercera Edición. Gómez Gómez Hermanos Editores, S. de R. L. 1985, México.

tivo es "la Rama del Derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público, y para lograr el feliz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general. En este segundo régimen de sanciones, la administración tutela el orden social general u orden público". (16).

De la extensa definición que de Derecho Penal Administrativo señala este jurisconsulto mexicano, apuntamos a nuestro parecer:

- a) No indica a qué división del Derecho (Público o Privado) pertenece el Derecho Penal Administrativo.
- b) El Derecho Penal Administrativo no puede proponerse estudio especializado alguno sobre las categorías delictivas, en virtud de que éstas amén de ser materia del análisis que realice el Derecho Penal, se castigarán por el Poder Judicial y las infracciones administrativas serán sancionadas por los órganos que componen la Administración Pública Federal.

(16) SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Décimo-Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1985, México. Pág. 494.

c) Por tal motivo, el Derecho Penal Administrativo se encuentra impedido de estudiar las categorías delictivas por hallarse éstas contempladas para su efecto por otra ciencia jurídica.

d) En otro orden de ideas, las penas y medidas de seguridad previstas por el Artículo 24 del Código Penal vigente, no se enfocan en forma exclusiva al logro del aseguramiento del orden público, sino que además tutelan otros bienes jurídicos en favor de la sociedad, como son entre otros, su patrimonio, vida e integridad personal.

Para el jurisconsulto argentino Luis Jiménez de Asúa, el Derecho Penal Administrativo es "el conjunto de disposiciones que asocian al incumplimiento de un concreto deber de los particulares con la Administración, una pena determinada". (17).

De este concepto anotamos que según nuestro criterio:

a) No se asienta en su texto en qué rama de la ciencia jurídica se encuentra incorporado el Derecho Pe-

(17) JIMENEZ de Asúa, Luis. Tratado de Derecho Penal, Tomo I. Tercera Edición. Editorial Losada, S.A. 1964, Buenos Aires, Argentina. Pág. 49.

nal Administrativo. Por otra parte consideramos que el Derecho Penal Administrativo estudia el conjunto de disposiciones jurídicas por las cuales los órganos que conforman impondrán las sanciones en contra de los infractores de las normas legales aplicables al caso concreto que corresponda.

b) En relación con la definición del tratadista argentino, indicamos que no se señala qué característica tendrá el conjunto de normas que asociarán el incumplimiento por parte del particular, con la pena determinada.

Para el autor chileno Luis Cousiño Mac Iver, "el Derecho Penal se conformará de la existencia, en sentido propio, de numerosas leyes, decretos con fuerza de ley, ordenanzas y reglamentos que imponen sanciones por la realización de hechos ilícitos, no siempre bien determinados, que no castigan el ataque directo a bienes jurídicos concretos y específicos, si no más bien el poner en peligro el orden público administrativo". (18).

(18) COUSIÑO Mac Iver, Luis. Derecho Penal Chileno. Parte General. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. 1975, Santiago, Chile. Pág. 23.

De la definición del jurista chileno Cousiño Mac Iver acerca de lo que entiende por Derecho Penal Administrativo, opinamos:

a) El Derecho Penal Administrativo no sólo se conforma de la existencia de leyes, decretos, ordenanzas y reglamentos, sino también de doctrina y legislación correspondiente.

b) El orden Público es en todo caso un bien jurídico específico y por tanto cualquier infracción de carácter administrativo que lo vulnere, es materia de la aplicación de una sanción, en contra del responsable por parte de las autoridades que integran los órganos de la Administración Pública Federal, que resulten competentes.

c) En cuanto a la realización de actos ilícitos, se trata de una concepción genérica, puesto que en ella se encontrarían comprendidos no solamente las infracciones administrativas sino también los delitos, los cuales como ya ha quedado descrito, son objeto del estudio que haga el Derecho Penal, en cuyo caso las penas y medidas de seguridad serían impuestas por el Poder Judicial, el que se encuentra impedido legalmente para conocer de asuntos ajenos a su competencia.

d) Este jurisperito sudamericano no expresa en qué

campo del Derecho localiza al Derecho Penal Administrativo.

Para el mexicano Emir Sánchez Zurita, el Derecho Penal Administrativo es "el conjunto de normas que conceden competencia a las autoridades administrativas para imponer sanciones a determinadas acciones u omisiones antijurídicas". (19).

Esta definición tiene en su texto una serie de aseveraciones que consideramos que impiden que pueda ser señalada como adecuada para comprender lo que es el Derecho Penal Administrativo, destacando las siguientes:

a) Esta rama de la ciencia jurídica por su sola existencia, no puede conceder competencia a autoridad alguna para ordenar o ejecutar las sanciones, sino que se dedicará a estudiar las leyes o reglamentos que faculten a los órganos que integran la Administración Pública Federal, para que en la esfera de su competencia impongan las sanciones a los responsables de las infracciones administrativas que se cometan.

(19) SANCHEZ Zurita, Emir. Ob. cit. Pág. 2.

b) Sánchez Zarita no indica qué se debe entender por "determinadas acciones u omisiones antijurídicas", en virtud de que en este contexto podría tener cabida cualquier clase de delitos, los cuales sin embargo, no pueden ser motivo de sanción alguna por parte de autoridades administrativas, sino del Poder Judicial tal y como lo dispone el Artículo 21 de nuestra Carta Magna.

Proponemos como definición de Derecho Penal Administrativo (denominación que será causa de investigación en este capítulo) la siguiente:

Es la Rama del Derecho Público que se encarga del estudio de las infracciones administrativas y de las sanciones correctivas (en caso de imponerse en contra de individuos ajenos a los órganos de la Administración Pública o que siendo parte de los mismos, no actúan en ejercicio de sus funciones) o disciplinarias (que se infligirán a quienes sean integrantes de los órganos de la misma Administración y actúen como tales) que aplican los órganos que la conforman, acorde a las atribuciones que les confieran las normas jurídicas.

Ahora bien, del concepto anterior destacaremos los siguientes elementos:

- a) Rama del Derecho Público.- El Estado actúa en ejercicio de su poder soberano.
- b) Estudio de las infracciones administrativas y de las sanciones correctivas o disciplinarias.- Se analizan las contravenciones a las normas jurídicas conocidas como "infracciones administrativas" y las sanciones que en contra de los responsables de las mismas se imponen.
- c) Los Organos de la Administración Pública.- Las autoridades facultadas para aplicar dichas sanciones serán los órganos que componen a la Administración Pública, en ejercicio de la Potestad Sancionadora Correctiva o la Potestad Sancionadora Disciplinaria (a las cuales nos referiremos en capítulos posteriores).
- d) Acorde a las atribuciones que les confieran las normas jurídicas.- Las autoridades que componen a los órganos de la Administración Pública no pueden actuar arbitrariamente, sino apegándose a las disposiciones jurídicas aplicables.

Por tanto, expresaremos que el objetivo del Derecho Penal Administrativo es el estudio de las conductas ilícitas denominadas infracciones administrativas y las sanciones correspondientes, las cuales serán impuestas por autoridades que conforman los órganos de la Administración Pública Federal, en contra de quig

nes resulten responsables de la comisión de las mismas.

Para los efectos de la conclusión aludida, entendemos por infracción administrativa, todo acto u omisión de naturaleza administrativa que infrinjan las disposiciones legales de ese mismo carácter, que deben ser sancionadas por medidas correctivas o disciplinarias por parte de los órganos de la Administración Pública Federal con fundamento en lo dispuesto por la segunda parte del primer párrafo del Artículo 21 Constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la denominación "Derecho Penal Administrativo", es menester asentar que la misma puede dar origen a confusión entre el objetivo del Derecho Penal y la rama de la ciencia jurídica que se cita, siendo que cada una de ellas tiene diversas cuestiones de estudio y además, las conductas ilícitas sobre las cuales versan, difieren no solamente en cuanto a la gravedad de las mismas, sino también al peligro que importan en contra de la comunidad y de las autoridades que las sancionen, puesto que mientras los delitos son competencia del Poder Judicial, las infracciones administrativas lo son de los distintos órganos (según las facultades en que

se encuentren investidos por las disposiciones legales aplicables) de la Administración Pública Federal y en cierto modo de los bienes jurídicos tutelados que se transgreden, y por las características particulares tanto de los delitos como de las infracciones administrativas, proponemos que esta rama jurídica se denomine "Derecho de las Infracciones Administrativas", debiendo ser por todo lo anterior independiente de las demás sin sujeción a cualquier otro concepto de la ciencia jurídica.

Una vez definidos el Derecho Administrativo, el Derecho Penal y el Derecho Penal Administrativo, o como sugerimos denominarle Derecho de las Infracciones Administrativas, y con el fin de resolver dudas provocadas por el nombre de "delitos Administrativos", aludiremos al siguiente tema por considerarlo de interés - en lo que concierne a lo propuesto en el presente trabajo.

1.4. DENOMINACION DE "DELITO ADMINISTRATIVO".- INCONVENIENTES QUE SE DESPRENDEN DE LA MISMA.

En este inciso nos ocuparemos de analizar en primer término, a la denominación de "Delito Administrativo", por considerar que la misma puede ocasionar ciertas confusiones entre ambas acepciones y en cierto -

modo se podría catalogar tanto a los actos ilícitos penales como a las leyes administrativas o reglamentos gubernativos o de policía dentro de una esfera en la cual no se pueden ubicar dada la peculiaridad de su característica propia.

Algunos tratadistas como Adolfo Merkl hacen mención a la existencia de tal figura jurídica (20), con lo cual no estamos de acuerdo por el motivo de que resulta inadecuada en virtud de que el delito y la infracción administrativa tienen, como se ha señalado con anterioridad, su característica propia, además de que serán sancionadas por autoridades de diversa índole.

A mayor abundamiento, es menester indicar que el fundamento para aplicar las sanciones a los delitos se encuentra contemplada, en nuestro país, en los Artículos 21, primer párrafo, parte primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 24 del Código Penal vigente y a las infracciones en la segunda parte del mismo primer párrafo del Artículo 21 Constitucional, y en los numerales 73, fracción

(20) MERKL, Adolfo. Ob. Cit. Págs. 351 y ss.

XXI, 115 fracción II, segundo párrafo y 124 de nuestra Ley Fundamental, según el ámbito espacial de validez de la misma disposición legal aplicable al caso de que se trate, siempre y cuando se adecúe a lo previsto por el referido artículo 21, primer párrafo, segunda parte de nuestra Carta Magna, puesto que de no ser así se encontrarán en un estado de franca inconstitucionalidad por las razones que expondremos en los capítulos posteriores.

En el mismo orden de ideas, cuando se alude a los actos ilícitos, señalándoseles como "delitos administrativos", se dá origen a que se incurra en confusión, ya que de la definición de delito contenida en el Artículo 7o. del Código Penal vigente, no se desprende que las leyes administrativas o los reglamentos gubernativos o de policía tengan un matiz penal por el simple hecho de contemplar su texto a delitos o que éstos puedan ser catalogados como "infracciones administrativas", por encontrarse previstos por disposiciones legales de tal naturaleza.

Con base a lo anterior, en los capítulos subsecuentes, nos proponemos señalar las atribuciones de los órganos de la Administración Pública Federal, en el campo de las sanciones y un estudio detallado de di-

versas infracciones administrativas para así determinar la legalidad de los medios coercitivos que se impongan en su contra.

CONCLUSIONES CAPITULO I

1.- En este capítulo inicial del trabajo que presentamos, se ha asentado que al ser, en el campo de la ciencia jurídica de nuestro país, ramas del Derecho Público tanto el Derecho Administrativo como el Derecho Penal y el Derecho de las Infracciones Administrativas (comunmente denominado Derecho Penal Administrativo), el Estado actúa como soberano, entendiéndose que por ende, tiene la facultad de hacer cumplir las determinaciones que dicte a los gobernados, sin más limitante que lo ordenado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- En otro orden de ideas, apuntamos que el estudio de las infracciones administrativas y las sanciones que en contra del responsable de la comisión de las mismas impongan los órganos de la Administración Pública debe ser efectuado independientemente de otras ramas jurídicas, dado el interés que las revisten por el Derecho de las Infracciones Administrativas, sin que de dicha independencia se desprenda que se ignore la relación entre éste y las demás materias del Derecho, en especial el Derecho Administrativo y el Derecho Penal.

3.- Asimismo, consideramos inapropiado el nombre de "delito administrativo", puesto que implicaría que una conducta con carácter de ilícito administrativo pudiera ser catalogado como un acto u omisión de tipo penal, o que en caso contrario, un reglamento gubernativo o de policía sería clasificado como disposición penal, por contener en su texto a los referidos actos u omisiones contemplados por el Artículo 7o. del Código Penal vigente.

4.- Por último, expresaremos que los órganos de la Administración Pública se encuentran facultados para imponer sanciones a quienes incurren en faltas de carácter administrativo, por los Artículos 21, 73, fracciones VI y XXI, 115 fracción II y 124 de nuestra Ley Fundamental, acorde con el ámbito espacial de va lidez de sus atribuciones.

CAPITULO II

FACULTAD Y POTESTAD SANCIONADORA
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

- 2.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA.- CONCEPTO.- CONSIDERACION POR LO QUE SE SEÑALA QUE ES UN EQUIVOCO CONFUNDIRLO CON EL PODER EJECUTIVO.- LA DEPENDENCIA NO SUPONE QUE ES PARTE INTEGRANTE.- ARTICULO 80 CONSTITUCIONAL.
- 2.2. ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.- PODER DE POLICIA Y PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.
- 2.3. LOS ARTICULOS 21 Y 113 CONSTITUCIONALES, COMO FUNDAMENTO PARA QUE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PUEDAN IMPONER SANCIONES.

Antes de que iniciemos este segundo capítulo, denominado "FACULTAD Y POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA", es pertinente mencionar que aun cuando la Administración Pública se encuentra facultada para ejercer un sinnúmero de funciones, solamente analizaremos las que se encaminan a la imposición de sanciones a infracciones administrativas, en vir-

tud de ser el tema central del presente trabajo. Asimismo, es procedente aludir a que en primer término se señala lo que entendemos por Administración Pública y de este modo prosigamos en un orden lógico para facilitar la comprensión de los puntos que se expresan a continuación.

2.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA.- CONCEPTO.- CONSIDERACION POR LO QUE SE SEÑALA QUE ES UN EQUIVOCO CONFUNDIRLA CON EL PODER EJECUTIVO.- LA DEPENDENCIA NO SUPONE QUE ES PARTE INTEGRANTE.- ARTICULO 80 CONSTITUCIONAL.

Para Antonio Carrillo Flores, la Administración Pública es "la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del Derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política". (21).

A la definición anterior podemos añadir que los órganos de la Administración Pública dependen directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo y aunque

(21) CARRILLO Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición.- Editorial Porrúa, S. A. Mexico, 1973, Pág. 10.

del referido concepto se desprende que la Administración Pública es parte integrante del Estado, no alude a cuáles serán los negocios ordinarios de éste, que deberán ser efectuados por los órganos de la misma.

En cuanto a la Administración Pública Federal, Andrés Serra Rojas se refiere a que es "una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo y se caracteriza por un conjunto de órganos descentralizados y desconcentrados y, por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos". (22)

El mismo jurista mexicano dice que la Administración Pública "es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado, para

(22) SERRA Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo I. Pág. 74.

dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (23)

Lo expuesto por Serra Rojas lo dividimos en dos puntos de vista:

a) En primer lugar, asiste la razón al autor en cuestión, cuando anota que la Administración Pública es una organización estatal dependiente del Poder Ejecutivo que realiza actividades de carácter administrativo, que tienden a satisfacer las necesidades de interés general, puesto que en efecto la Administración Pública es un conjunto de órganos estatales dependientes del Poder Ejecutivo, que tienen como fin el realizar actividades de interés general y que por su propia naturaleza tienen un carácter administrativo y por ende, no deben ser ejecutadas por los demás Poderes de la Unión.

b) En segundo término, hay contradicción en lo expuesto por Serra Rojas, dado que indica que "la Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo" lo cual nos parece inadecuado, dado que la dependencia de los órga-

(23) SERRA Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo I. Pág. 75.

nos que conforman a la Administración Pública respecto del Poder Ejecutivo no es motivo para mencionar que dichos órganos pertenezcan al citado Poder, ya que tal y como lo dispone el Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste se depositará en un solo individuo que se denominará "Presidente de la República".

En relación con esta última aseveración y con la finalidad de acreditar que el Poder Ejecutivo es unipersonal, consideramos pertinente aludir a la doctrina mexicana que indica:

Para Felipe Tena Ramírez, el titular unipersonal del Ejecutivo es el Presidente de la República, señalándonos lo siguiente: "No incurramos en el error de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente". (24)

(24) TENA Ramírez Felipe. Ob. Cit. Pág. 447.

Para Magdalena Aguilar y Cuevas "el Poder Ejecutivo es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa, reside en el Presidente de la República auxiliado en el ejercicio de sus funciones por los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y por el Procurador General de la República" . (25)

Según el maestro Jorge Carpizo, "el Presidente de la República o de México, como también se le suele denominar, es el encargado de uno de los tres poderes constituidos de carácter federal.

El Poder Ejecutivo Federal en México es unitario, electo directamente por el pueblo para un período de seis años y no puede ser reelecto". (26)

Al respecto, el actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos afirma: "Dentro del

(25) AGUILAR y Cuevas, Magdalena. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México, Pág. 334.

(26) CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1984. Pág. 189.

principio de la división de poderes que recoge la Constitución de 1917 en su Artículo 49, el Poder Ejecutivo está atribuido en los términos del Artículo 80, a un solo individuo, cuya denominación oficial es la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se sigue así el principio del Ejecutivo unipersonal, con claro propósito de unificar el centro de decisión y mando de la rama ejecutiva que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas del Gobierno Federal". (27)

Así pues, consideramos la conveniencia de expresar que el Poder Ejecutivo es unipersonal, recayendo su titularidad en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo por tanto los órganos que conforman a la Administración Pública Federal colaboradores directos de éste, siendo los mismos dependientes de aquél, sin que formen parte de dicho Poder.

Para Roberto Ríos Elizondo, la Administración Pública es "aquella actividad coordinada permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo tendiente al lo-

(27) DE LA MADRID Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A. 1980. México. Págs. 241-242.

gro oportuno y cabal, de los fines del Estado mediante la prestación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para los cuales dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y a criterios eminentemente prácticos". (28)

Tal aseveración es un error, por las razones que a continuación exponemos:

- a) La Administración Pública no es en sí una actividad de tipo alguno, sino un conjunto de órganos públicos dependientes del Poder Ejecutivo que realizan dichas actividades, de acuerdo con los fines específicos de cada una de las ramas que la integran.
- b) Las actividades no son efectuadas en su totalidad por el titular del Poder Ejecutivo, sino son realizadas por los órganos que conforman a la Administración Pública, la cual se divide según lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-

(28) RIOS Elizondo, Roberto, El Acto de Gobierno. Editorial Porrúa, S.A. 1975, México. Pags. 363-364.

ral, en centralizada y paraestatal.

c) Los actos que sean ordenados y ejecutados por los órganos de la Administración Pública, no se encuentran encaminados exclusivamente hacia la prestación de servicios públicos, materiales o culturales, sino a un extenso número de objetivos que incluso pueden afectar en su detrimento a quienes sean los receptores de los mismos, tales como las sanciones que se impongan a los responsables de las infracciones administrativas cometidas por éstos.

Por consiguiente, lo señalado por los Artículos 80 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Artículos 10., 20. y 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las normas jurídicas que de las mismas emanen, no son consideradas por Ríos Elizondo, quien en su opinión ya expuesta se contraponen a los ordenamientos legales en comento.

Conforme a Manuel del Río González, la Administración Pública es "el conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma Dirección o Consejo, a fin de perseguir una tarea determinada, que generalmente es el bien colectivo" (29)

(29) DEL RÍO González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cardenas, Editor y Distribuidor. México, 1981. Pág. 119.

La definición anterior la consideramos inadecuada por las razones siguientes:

a) No indica si las Direcciones o Consejos estarán sujetos a algún sector del Estado (Público o Privado) o serán independientes entre sí, lo cual se presta a confusión, toda vez que si cierta actividad de interés general como es la educativa, es efectuada por una institución privada, no es causa para señalarla como parte de la Administración Pública.

b) La actividad o el servicio sea cual fuere, no puede ser catalogada por sí sola como Administración Pública, en virtud de que ésta se conforma por un conjunto de órganos estatales dependientes del Poder Ejecutivo con las características anotadas.

A mayor abundamiento, el concepto en estudio no se apega a lo ordenado por los Artículos 90 de nuestra Carta Magna; 1o., 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte la Administración Pública para Miguel Acosta Romero es "la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siem-

pre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales; elementos patrimoniales; estructura jurídica y procedimientos técnicos". (30)

Esta definición menciona con claridad todos y cada uno de los elementos que conforman a la Administración Pública, reuniendo los requisitos para entender quiénes la forman, sus funciones, su objetivo y de quién depende, por lo que la consideramos aceptable para definir a la Administración Pública Federal.

Dadas las definiciones de la doctrina, proponemos el siguiente concepto de Administración Pública:

La Administración Pública es el conjunto de órganos estatales dependientes del Poder Ejecutivo que tienen como objetivo la realización de actos de carácter administrativo, que tienen como fin el interés público y que no pueden ser efectuados por los demás poderes.

De lo referido podemos aludir a que de la definición de Administración Pública se desprenden 4 elementos:

(30) ACOSTA Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 60.

a) Conjunto de órganos estatales dependientes del Poder Ejecutivo.- Es un grupo de instituciones del Estado que dependen (sin que lo integren) del Poder Ejecutivo.

b) Tienen como objetivo la realización de actos de carácter administrativo.- A los órganos que conforman la Administración Pública se les encomiendan la realización de actos de carácter administrativo, aun cuando las sanciones que imponen en contra de los responsables de conductas que configuren un ilícito administrativo, salvo excepciones, revisten una naturaleza penal.

c) Tienen como fin el interés público.- La ejecución de los actos de los órganos de la Administración Pública revisten un interés para la comunidad.

d) No pueden ser efectuados por los demás poderes.- Los actos que ordenan y ejecutan los órganos de la Administración Pública no pueden ser efectuados, por no encontrarse competentes para ello, por los demás Poderes de la Federación.

Ahora bien, se recalca que de acuerdo con los Artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10., y 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha Administración

se divide en centralizada y paraestatal.

Es menester asentar que después de aludir a lo que entendemos por Administración Pública y los motivos por los que consideramos que los órganos que la conforman, con excepción del Presidente de la República, no pueden ser parte integrante del Poder Ejecutivo, analizaremos las atribuciones de dicha Administración a lo que concierne al poder de policía y al poder sancionador de que se encuentra investido para aplicar los medios coercitivos en contra de los responsables de las faltas administrativas.

2.2. ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.-PODER DE POLICIA Y PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Para Fix-Zamudio, el Poder de Policía "corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales judiciales" (31)

(31) FIX-ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1984. Pág. 146.

De esta definición indicaremos que no se señala en su totalidad en qué consiste el poder de policía, en virtud de que solamente alude a las autoridades judiciales, mas no a los órganos de la Administración Pública Federal y además, no aclara a qué tipo de faltas se refiere en el concepto en estudio, puesto que solamente menciona a "la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y los Tribunales Judiciales", siendo que también los Cuerpos de Seguridad Pública auxilian a las autoridades administrativas para que se sancione a los responsables de las infracciones de esta naturaleza.

Para el jurisperito argentino Miguel S. Marienhoff, el Poder de Policía es "la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes". (32)

De lo aludido por Marienhoff en cuanto al Poder de Policía, consideramos que dicha función no sólo con-

(32) MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV. Segunda Edición actualizada. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina 1975. Pág. 514

sistirá en regular el ejercicio de los derechos o los deberes ciudadanos, sino también auxiliar a la autoridad competente para que se ejecuten las sanciones correspondientes en contra de quienes hayan incurrido en la contravención a las disposiciones jurídicas.

Para el tratadista Otto Mayer, el Poder de Policía consiste en "la acción de la autoridad para hacer cumplir el deber que se supone general, de no perturbar en modo alguno el buen orden de la cosa pública". (33)

De lo mencionado por este autor, asentaremos que si bien es cierto que el Poder de Policía consiste en la acción de hacer cumplir el deber a los gobernados, también lo es que velará por la protección de la sociedad y que no cabe la suposición de que sea general el "buen orden de la cosa pública", sino que ésta por su trascendencia posee tal característica por sí misma.

De esta manera, y en lo que concierne a la Administración

(33) MAYER, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo II. Parte especial. Segunda Edición Inalterada. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1982. Pág. 19.

ción Pública Federal, el Poder de Policía se traduce en el conjunto de órganos del Estado encargado de atender y vigilar el respeto a los derechos de los ciudadanos, auxiliando a las autoridades administrativas cuando se incurran en contravenciones a las normas jurídicas de tal naturaleza, para sancionar a los responsables de las mismas.

Para Miguel S. Marienhoff, la potestad sancionadora de la administración, es "la atribución que le compete a ésta para imponer correcciones a los ciudadanos administrados por actos de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración, y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo; todo ello sin perjuicio de la acción de los tribunales judiciales".

(34)

Este concepto lo consideramos adecuado, ya que contempla a la Potestad Sancionadora de la Administración Pública desde sus dos facetas: la correctiva por la cual se aplicarán las sanciones a los responsables

(34) MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Ediciones Glenc, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1965. Pag. 578.

de las infracciones administrativas y la disciplinaria por la que se impondrán las medidas coercitivas en contra de los servidores públicos de cualquier naturaleza, quienes en ejercicio de sus funciones contravengan con su conducta, los ordenamientos jurídicos que sean aplicables o que adecúen la misma a lo establecido por dichos ordenamientos, como infracciones que pueden ser cometidas en forma exclusiva por quienes laboran en los organismos que conforman la Administración Pública Federal.

En tal virtud, la Potestad Sancionadora de la Administración Pública Federal, consiste en la atribución de que se encuentra investida ésta para imponer sanciones a los individuos que hayan incurrido en alguna infracción de carácter administrativo, denominándose entonces "potestad sancionadora correctiva", teniendo su fundamento en el Artículo 21, segunda parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los miembros de los órganos de la Administración Pública Federal que, en ejercicio de sus funciones adecúan su conducta a lo previsto por las normas legales como ilícito administrativo, en el que solamente pueden incurrir quienes están en tal supuesto, denominándose "potestad sancionadora disci-

plinaría", hayando entonces su fundamento en los Artículos 108 párrafos primero y tercero, 109 fracción III de nuestra Carta Magna; lo. fracciones III y IV; 2o., 3o., 4o., 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor, que al respecto señalan:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TITULO IV.- DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Artículo 108 primer párrafo.- "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

De lo previsto por el primer párrafo del Artículo 108 Constitucional se desprende que será servidor público el individuo que desempeñe cualquier empleo en los órganos que conforman la Administración Pública

Federal, preponiéndose refermar dicho precepto constitucional puesto que dado su texto parece excluir al Departamento del Distrito Federal de ésta, toda vez que indica "... y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...", por lo que aparentemente están en desacuerdo dicho artículo constitucional con los Artículos 90 de la misma Carta Magna, 10., segundo párrafo, 21. fracción II, 50., 100., 11, 12, 15, 26 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aludiendo a que el único Departamento Administrativo componente de la Administración Pública Federal, es actualmente el Departamento del Distrito Federal.

Artículo 108, tercer párrafo.- "Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Artículo 109.- "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus

respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

... III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."

Artículo 113.- "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones por los actos en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisio-

nes a que se refiere la fracción III del Artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados". (35)

De lo indicado en este punto, nos referimos a que del concepto de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública se desprenden los siguientes elementos:

a) Atribución de que se encuentra investida ésta para imponer sanciones.- Los órganos que integran a la Administración Pública se encuentran facultados para castigar a los responsables de conductas ilícitas que tengan tal carácter.

b) A los individuos que hayan incurrido en alguna infracción administrativa y a los miembros de los órganos de la Administración Pública que, en ejercicio de sus funciones adecúan su conducta a lo previsto por las normas legales como ilícito administrativo.- Los órganos de la Administración Pública son competentes para imponer sanciones a los responsables que sin ser servidores públicos o que teniendo ese cará

(35) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit.

ter, no actúan en ejercicio de sus facultades, cometen una falta administrativa, en cuyo caso dichas sanciones deben apegarse a lo ordenado por el Artículo 21 de nuestra Carta Magna o que, siendo servidores públicos y en ejercicio de sus funciones, incurren en una conducta ilícita de tal naturaleza, en donde las sanciones se sujetarán a los Artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Política y 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así pues, de lo ordenado por los Artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales, desprendemos que la Administración Pública Federal es competente para ejercer el poder sancionador disciplinario aplicando las medidas coercitivas en contra de los servidores públicos que adecúen su conducta en los supuestos a que alude la citada fracción III del Artículo 109 de nuestra Ley Fundamental.

Sin embargo, se propone reformar el Artículo 113 de la Carta Magna que nos rige, puesto que parte de su texto no aclara el tipo de actos u omisiones que dan origen a la aplicación de sanciones en su contra, al indicar: "... las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran...", lo cual se presta a

confusión en virtud de que el servidor público tiene obligación de realizar actos u omitir conductas, lo cual obviamente no puede ser motivo para la imposición de una sanción, sino que por el contrario actúa en cumplimiento de un deber.

Por su parte, Ignacio Burgoa se refiere a que "las citadas sanciones deben especificarse en la legislación secundaria, ya que constitucionalmente sólo se prevén la suspensión, inhabilitación y destitución, así como las de carácter económico que deben decretarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones". (36)

De lo anotado por este jurista mexicano, consideramos que si bien es cierto que el Artículo 113 de nuestra Ley Fundamental señala "... la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas..." ésto no significa que sean las únicas

(36) BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 569.

que se dispongan en el precepto constitucional de referencia, con lo que aparentemente se dejaría en un estado de inconstitucionalidad a las demás sanciones que se aplicaran en contra de los servidores públicos, sino que por el contrario se faculta a los órganos de la Administración Pública Federal para que se impongan en contra de los responsables, que teniendo el carácter de servidores públicos en ejercicio de sus funciones, incurran en infracciones administrativas.

Para Andrés Serra Rojas, el poder disciplinario "es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. (37)

El mismo jurista mexicano manifiesta: "el poder disciplinario es interno a la administración, a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y que comprende a otras personas". (38)

(37) SERRA Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo I. Pág. 453.

(38) SERRA Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo I. Pág. 453.

Este razonamiento es cierto en su primera parte, en el sentido de que el poder disciplinario es la facultad que tienen los órganos de la Administración Pública para aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones, incurran en faltas administrativas; sin embargo, consideramos inadecuado el indicar que este poder sea el único interno a la Administración Pública, puesto que la potestad sancionadora correctiva también lo es por ser las autoridades administrativas competentes las encargadas de imponer las sanciones a los responsables de la comisión de infracciones administrativas, tal y como se desprende de lo dispuesto por la segunda parte del primer párrafo del Artículo 21 Constitucional.

Para el efecto de señalar las sanciones en contra de los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones incurrir en infracciones administrativas, se mencionará lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y al respecto dig

pone:

Artículo 10.- "Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

... III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que de ban resolverse mediante juicio político.

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones".

Artículo 20.- "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y ter cero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Artículo 30.- Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.

II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

III.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal.

IV. El Departamento del Distrito Federal.

V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

VII. El Tribunal Fiscal de la Federación.

VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva.

IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes".

En lo concerniente con lo ordenado por el Artículo 3o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es menester asentar que no se señala qué se entiende por Dependencias del Ejecutivo Federal", lo cual consideramos que es un error en virtud de que, en primer lugar tal como lo dispone el Artículo 80 de la Carta Magna, éste se depositará en el Presidente de la República en forma exclusiva y todos los órganos de la Administración Pública Federal dependerán del Poder Ejecutivo, por lo que no habrá motivos para distinguirlos como se hace en las fracciones II, III y IV del Artículo en estudio, y en segundo lugar, se señala que no existirá preeminencia alguna, como lo disponen los Artículos 1o., segundo párrafo, 2o., 10o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 4o.- "Los procedimientos para la aplicación

de las sanciones a que se refiere el Artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el Artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

Artículo 47.- "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurran, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas: ..."

De lo ordenado por el Artículo 47 de la Ley en comento, se desprende que todo servidor público tendrá como obligación prioritaria el salvaguardar la legalidad, honradez y lealtad, imparcialidad y eficiencia en sus funciones, para preservar así el buen funcionamiento de las instituciones públicas y prestar el

servicio adecuado al público, para que de esta manera exista el entendimiento entre ambos sectores de la población y en caso contrario se impondrán las sanciones correspondientes.

Artículo 53.- "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público.
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica.
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público." (39)

En relación con lo dispuesto por el Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se manifiesta que las sanciones se encuentran apegadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo expresar cada Re-

(39) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, 1983.

glamento Interior o Condiciones Generales de Trabajo del ramo, por ser omisa la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en qué caso se aplicarán cada una de ellas, debiendo tomarse en cuenta, la gravedad de la infracción, el cargo del responsable, sus condiciones económicas y demás circunstancias que se relacionen con el ilícito administrativo y quien lo comete.

Después de efectuado el análisis del poder de policía y del poder sancionador, tanto correctivo como disciplinario de que se encuentra investida la Administración Pública Federal, estudiaremos lo ordenado por los Artículos 21 y 113 de nuestra Constitución por ser éstos la base legal para que los órganos que componen a dicha Administración, puedan imponer las sanciones en contra de los responsables de la comisión de ilícitos administrativos.

2.3. LOS ARTICULOS 21 Y 113 CONSTITUCIONALES, COMO FUNDAMENTO PARA QUE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PUEDAN IMPONER SANCIONES.

En este inciso se realizará la investigación de los Artículos 21 y 113 de nuestra Carta Magna, por ser éstos como ya se ha descrito, el fundamento para que

los órganos de la Administración Pública Federal, impongan las sanciones de acuerdo a los supuestos aludidos con antelación y en la esfera de sus respectivas competencias.

Artículo 21, primer párrafo, segunda parte.-

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

Artículo 113.- "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas..." (40)

De lo anterior desprendemos que las autoridades administrativas podrán imponer las sanciones correspondientes en contra de los responsables de las infracciones administrativas, y por tanto estarán investidas del poder sancionador correctivo y del poder sancionador disciplinario.

En lo tocante al Artículo 21 Constitucional en lo que respecta al tema del presente trabajo, son aplicables las siguientes tesis jurisprudenciales y opiniones doctrinales que a continuación mencionamos:

"INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.- A las autoridades administrativas compete el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consistirá únicamente en multa o arresto hasta por treinta y seis horas". (41)

Para Alfonso Nava Negrete, autoridad administrativa,

- (41) TOMO II, Pág. 287.- Estavillo Antonia.
TOMO II, Pág. 757.- Menéndez y Téllez Luis.
TOMO II, Pág. 1650.- Norwald Otto.
TOMO III, Pág. 544.- Spitalier Anselmo.
TOMO IV, Pág. 882.- Caravantes Feliciano C.
Apéndice 1975. Quinta Época. Tercera Parte. Segunda Sala. Número 416. Pág. 692.

es "la persona física, trabajador del Estado, dotada por la ley de Poder Público". (42)

Esta definición podría ser añadida, manifestando que dicha autoridad pertenece a los órganos de la Administración Pública Federal y por ende, dependiente directa o indirectamente del Poder Ejecutivo.

"AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite". (43)

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- Los actos de las autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan una violación de garantías"(44)

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.- Las autoridades administrativas no tienen más facultades

(42) NAVA Negrete, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985. Pág. 247.

(43) QUINTA EPOCA.
Tomo XII, Pág. 928.- Cía de Luz y Fuerza de Puebla, S.A.
Tomo XIII, Pág. 44.- Velasco W. María Félix.
Tomo XIII, Pág. 514.- Caraveo Guadalupe.
Tomo XIV, Pág. 555.- Parra Lorenzo y Cong.
Tomo XV, Pág. 249.- Cárdenas Francisco V.

(44) QUINTA EPOCA.
Tomo XXIII, Pág. 97.- Indart Tiburcio.

que las expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el Artículo 16 Constitucional". (45)

A las tesis jurisprudenciales apuntadas, es menester indicar que si bien las autoridades administrativas se encontrarán facultadas para imponer sanciones a los responsables de la comisión de las infracciones administrativas dadas las atribuciones que les confieren las leyes respectivas, es de trascendencia recalcar que si dichas leyes se encuentran al margen de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán inconstitucionales así como los actos de autoridad que se ejecuten con base a las disposiciones jurídicas en comento.

Para Alfonso Nava Negrete, reglamento de policía y buen gobierno "es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad

(45) QUINTA EPOCA.
Tomo XXIX, Pág. 669.- Olivares Amado.

públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo".

(46)

Lo expuesto por este autor mexicano se considera adecuado en virtud de que señala que el reglamento de policía y buen gobierno regula las actividades tanto de la administración como de los particulares para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicas y para ese fin se prevén las sanciones administrativas correspondientes, en contra de los responsables de las faltas que contravengan lo ordenado en el reglamento en comento.

Sin embargo, consideramos que se debe reiterar que las autoridades administrativas no se encuentran facultadas para expedir ordenamiento legal alguno, por no ser competencia de las mismas, en virtud de que

(46) NAVA Negrete, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1984. Pág. 400.

tal atribución se confiere al Congreso de la Unión, a las legislaturas locales o al Presidente de la República, cuando este último actúe con fundamento en la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cambio para Ignacio Burgoa, el reglamento es 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 deben aplicarse o ejecutarse las leyes propiamente dichas". (47)

De este concepto, se puede expresar que la única autoridad administrativa que por disposición constitucional se encuentra facultada para expedir reglamentos gubernativos o de policía es el Presidente de la República, en base a lo dispuesto por el Artículo .89, fracción I de nuestra Ley Fundamental.

Así pues, consideramos que la potestad sancionadora de la Administración Pública Federal se clasifica en correctiva y disciplinaria, hallando la primera su

(47) BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Décimo-Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1980, Pág. 656.

fundamento en el Artículo 21 Constitucional y la segunda en el Artículo 113 de nuestra Carta Magna y que las sanciones que impongan las autoridades administrativas deben apegarse a lo ordenado por dichos preceptos constitucionales, para que de esta manera tengan la característica de legales.

En tal virtud, en el tercer capítulo del presente trabajo, nos dedicaremos a efectuar un detallado análisis de las sanciones previstas por diversos ordenamientos jurídicos, para así estar en aptitud de señalar la legalidad o ilegalidad de los mismos.

CONCLUSIONES CAPITULO II

1.- La Administración Pública es el conjunto de órganos del Estado, dependientes del Poder Ejecutivo que tienen como objetivo efectuar actos de carácter administrativo y cuya realización no puede ser hecha por los demás Poderes.

2.- En relación con el párrafo que antecede, añadiremos que si bien los órganos de la Administración Pública son dependientes del Poder Ejecutivo, no pueden ser considerados como integrantes del mismo, en virtud de que a éste lo forma en nuestro país un solo individuo, a quien se denomina Presidente de la República, según se contempla por el Artículo 80 de la Ley Fundamental que nos rige.

Ahora bien, la potestad sancionadora de la Administración Pública la clasificamos en dos rubros que son:

a) Potestad Sancionadora Correctiva.- La cual se refiere a la imposición de sanciones a los responsables de actos ilícitos de carácter administrativo que no forman parte de los órganos de la Administración Pública o que siéndolo, no actúan en ejercicio

de sus funciones, en cuyo caso las citadas sanciones deben apegarse al Artículo 21 Constitucional.

b) Potestad Sancionadora Disciplinaria.- La cual comprende a la facultad de la Administración Pública para imponer sanciones a los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones cometen un acto u omisión ilícitos, aplicándose en su contra lo previsto en los Artículos 109 fracción II y 113 de nuestra Carta Magna; 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO III

SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- 3.1. SANCION ADMINISTRATIVA.- CONCEPTO.- NATURALEZA JURIDICA.
- 3.2. POTESTAD SANCIONADORA CORRECTIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.- ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.- TEXTO ORIGINAL Y REFORMAS DE 3 DE FEBRERO DE 1983.
 - 3.2.1. LA MULTA.- CONCEPTO.
 - 3.2.1.1. LA MULTA Y EL FENOMENO DE LA INDEXACION.- MOTIVOS POR LO QUE SE CONSIDERA QUE NO SE VIOLAN LAS GARANTIAS INDIVIDUALES CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
 - 3.2.1.2. MULTAS EN LEGISLACIONES EN MATERIA FEDERAL.
 - 3.2.1.2.1. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
 - 3.2.1.2.2. LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION.
 - 3.2.1.2.3. LEY FEDERAL DE MONUMENTOS.
 - 3.2.1.2.4. LEY GENERAL DE SALUD.
 - 3.2.1.2.5. LEY GENERAL DE POBLACION.

- 3.2.1.2.6. LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSI-
VOS.
- 3.2.1.3 MULTAS EN LA LEGISLACION DEL DISTRITO FEDE-
RAL.
 - 3.2.1.3.1. REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE JUSTICIA EN MA
TERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIER-
NO EN EL DISTRITO FEDERAL.
 - 3.2.1.3.2. REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA
EL DISTRITO FEDERAL.
 - 3.2.1.3.3. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DIS-
TRITO FEDERAL.
 - 3.2.1.3.4. LEY DE DESARROLLO URBANO PARA EL DISTRITO
FEDERAL.
 - 3.2.1.3.5. REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO
FEDERAL.
- 3.2.2. EL ARRESTO.- CONCEPTO.- CONMUTABILIDAD.- RE-
QUISITOS.
 - 3.2.2.1. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CONDONACION
DE LOS ARRESTOS IMPUESTOS POR LOS JUECES
CALIFICADORES.
 - 3.2.2.2. EL ARRESTO INCONMUTABLE.- SU INCONSTITUCIO-
NALIDAD.- PERIODO DE DESINTOXICACION.
 - 3.2.2.3. EL ARRESTO EN LEGISLACIONES DEL DISTRITO FE
DERAL.

- 3.2.2.3.1. REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 3.2.2.3.2. REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL
- 3.2.2.3.3. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 3.3. POTESTAD SANCIONADORA DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.- ARTICULOS 109 FRACCION III Y 113 CONSTITUCIONALES; 47 Y 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
 - 3.3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
 - 3.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
 - 3.3.2.1. APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO.
 - 3.3.2.2. AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA.
 - 3.3.2.3. SUSPENSION.
 - 3.3.2.4. DESTITUCION DEL PUESTO.
 - 3.3.2.5. INHABILITACION TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EM-
PLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En este tercer capítulo aludiremos, como la propia denominación del mismo lo refiere, a aquéllas sanciones que los órganos de la Administración Pública imponen en ejercicio del Poder Sancionador (correctivo o disciplinario) de que se encuentran investidos, en contra de los responsables de conductas ilícitas de tal naturaleza, con fundamento (según sea el caso) en los Artículos 21, 109 fracción III y 113 Constitucionales.

Asimismo, mencionaremos en qué consiste la indexación en el campo de la imposición de multas y el motivo por el cual consideramos que con tal fenómeno, no se violan las garantías individuales que consagra nuestra Carta Magna.

Por otra parte, indicaremos los presupuestos que se requieren conjuntar para que el arresto sea conmutado por la sanción de multa y en qué circunstancia no se otorga tal beneficio, apuntando sobre su inconstitucionalidad y su justificación, expresando tesis jurisprudencial existente.

3.1. SANCION ADMINISTRATIVA.- CONCEPTO.- NATURALEZA JURIDICA.

Para el jurista mexicano Alfonso Nava Negrete, la sanción administrativa es "el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de una ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento administrativo". (48)

La definición que de sanción administrativa expone este autor la consideramos como acertada, en virtud de que señala todos y cada uno de los elementos que la caracterizan y por ende, es un concepto completo para entender lo que en sí es una sanción administrativa.

Así pues, asentamos que sanción administrativa es el medio de condena que imponen, en la esfera de sus respectivas competencias, los órganos que componen a la Administración Pública, a través del Poder San-

(48) NAVA Negrete, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1984. Pág. 87.

ESTA TESIS
SALIR DE LA
NO DEBE
BIBLIOTECA

cionador (correctivo o disciplinario) en contra de los responsables de conductas, ya sean actos u omisiones, que son reputadas como infracciones administrativas por las disposiciones legales aplicables.

De este modo, del concepto de sanción administrativa se desprenden los siguientes elementos:

a) Medio de Condena.- La sanción administrativa es una pena que en este caso, imponen los Órganos que componen a la Administración Pública.

b) Imponen en la esfera de sus respectivas competencias los Órganos que componen a la Administración Pública.- Las autoridades administrativas de referencia son las facultadas para imponer, en el ramo que les corresponda, sanciones a los infractores.

c) A través del Poder Sancionador.- La Administración Pública para imponer las sanciones, ejercerá el Poder Sancionador (en cualquiera de las dos acepciones) de que se encuentra investido.

d) En contra de los responsables de conductas que son reputadas como infracciones administrativas por las disposiciones legales aplicables.- Las sanciones administrativas exclusivamente serán impuestas en contra de quienes hayan incurrido en conductas ilícitas.

tas de tal naturaleza.

Para este mismo jurisperito, en la naturaleza jurídica de la sanción administrativa "predomina la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo". (49)

Lo expuesto anteriormente lo consideramos adecuado, ya que la sanción administrativa tendrá por naturaleza jurídica la de ser una pena, impuesta por los órganos que conforman a la Administración Pública en contra del responsable de una infracción administrativa y además, tiene como fin ser una medida ejemplar para que no se cometan conductas que contraven-gan los ordenamientos jurídicos de tal carácter, protegiéndose así los derechos de la sociedad.

En tal virtud, anotamos que la naturaleza jurídica de las funciones administrativas es de materia penal, toda vez que tiene por objeto el aplicar una medida coercitiva en contra de la conducta que infringe los ordenamientos jurídicos.

(49) NAVA Negrete, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 87.

Así pues, al haber señalado el concepto y la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas, indicaremos en primer término, lo ordenado por el Artículo 21 Constitucional, puesto que como lo hemos apuntado dicho precepto constitucional, es el fundamento para que los órganos de la Administración Pública puedan imponer las sanciones administrativas correspondientes en contra de quienes incurrir en las conductas ilícitas de ese mismo carácter, dado el poder sancionador correctivo que en nuestro concepto se encuentran investidos, haciendo alusión al texto original de ese artículo de la Carta Magna, así como a las reformas del 3 de febrero de 1983.

3.2. POTESTAD SANCIONADORA CORRECTIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. TEXTO ORIGINAL Y LAS REFORMAS DE 3 DE FEBRERO DE 1983.

En este punto estudiaremos el Artículo 21 Constitucional, ya que como se ha hecho referencia, es el fundamento para que las autoridades administrativas apliquen las sanciones pertinentes en contra de los individuos que adecúen su conducta a lo dispuesto por los ordenamientos legales cuando éstos señalen a un acto u omisión como ilícitos administrativos, así

como se asentara en los textos original y actual de dicho artículo de nuestra Ley Fundamental.

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 21 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- ..."Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana". (50)

Es menester mencionar que con fecha 3 de febrero de 1983 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas al artículo constitucional en comento, el cual en la actualidad ordena lo siguiente:

(50) ROSAS Navarrete, Raúl. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Especial. Editorial Gupy, S.A. Mexico, 1983. Pág. 45.

Artículo 21 Constitucional.- ..."Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso'. (51)

Al realizar un análisis de ambos textos del Artículo 21 Constitucional, consideramos adecuadas las reformas a dicho numeral de nuestra Carta Magna, en virtud de que de haberse establecido las sanciones asen-

(51) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit.

tadas antes de dichas reformas se estaría provocando, sobre todo en los casos a que aluden los párrafos finales del citado Artículo 21, perjuicios a los responsables de las conductas ilícitas que podrían revestir el carácter de difícilmente reparables, por ser los sectores más marginados de nuestra sociedad los que se verían afectados en mayor grado, en caso de incurrir en faltas administrativas al ser mernado su patrimonio en forma importante.

Así pues, al haber efectuado el examen sobre el Artículo 21 Constitucional, tanto en su texto original como en las reformas de 3 de febrero de 1983, procederemos a detallar las sanciones administrativas que conforme a dicho precepto pueden imponer las autoridades administrativas, en atribución del Poder Sancionador Correctivo.

3.2.1. LA MULTA.- CONCEPTO.-

Para el jurisconsulto chileno Alvaro Bunster, la multa es "la pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero". (52)

(52) BUNSTER, Alvaro. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 217.

Para Eugenio Cuello Calón, la multa es "el pago al Estado de una suma de dinero en concepto de pena".

(53)

Para el autor mexicano Ignacio Villalobos, la multa es "una pena consistente en la obligación de pagar al Estado una suma de dinero". (54)

Las definiciones anteriores no indican la causa que origina la imposición de la pena y por tanto no se considera adecuada para que se señale qué se entiende por multa, para el efecto de tenerla como sanción administrativa.

Para Margarita Lomelí Cerezo, la multa tiene un fin primario de represión de la violación cometida y la amenaza o intimidación para los demás sujetos a la misma obligación". (55)

(53) CUELLO Calón, Eugenio. Derecho Penal General. Nove na Edición. Editora Nacional, México. Pag. 730.

(54) VILLALOBOS, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975. Pag. 614.

(55) LOMELI Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. Pag. 197.

En cuanto a lo asentado por esta autora mexicana, consideramos que se puede dividir tal aseveración en dos partes:

a) Es cierto que la sanción administrativa tendrá como fin una represión en contra del individuo que comete el ilícito de tal naturaleza, por lo que desde ese punto de vista el concepto es adecuado, puesto que en efecto, la sanción administrativa tendrá por objetivo el aplicar un castigo al responsable.

b) En lo referente a la expresión "amenaza o intimidación para los demás sujetos a la misma obligación", es de mencionarse que la sanción administrativa en comento no puede tener como característica propia la de amenazar o intimidar a persona alguna, sino el ser un castigo ejemplar para prevenir que ocurran conductas similares a la que se condena; o sea que se evite la repetición del acto u omisión contraria a las disposiciones jurídicas, tutelando de este modo los bienes jurídicos fundamentales de la sociedad.

La multa, para los efectos de la materia en estudio, es la sanción consistente en el pago de una cantidad de dinero al Estado que debe efectuar el responsable de una conducta ilícita administrativa, siendo dicha

cantidad determinada por las autoridades competentes.

Así pues, de la definición de multa se desprenden tres elementos que son:

- a) Pago de una cantidad de dinero al Estado.- La multa tendrá que ser pagada en pecunia al órgano competente de la Administración Pública.
- b) Qué debe efectuar el responsable de una conducta ilícita.- El pago de referencia debe ser hecho por el individuo que, en virtud de la comisión de una acción u omisión, transgreda las normas legales.
- c) Siendo dicha cantidad determinada por las autoridades competentes.- La multa, debe ser impuesta por la autoridad que se encuentre facultada, dentro de un mínimo y un máximo que fije el ordenamiento jurídico aplicable.

De este modo, y después de haberse expresado la definición de multa basada en la doctrina de diversos autores mexicanos y el fin que persigue dicha sanción administrativa, procederemos a mencionar algunas legislaciones en nuestro Derecho, tanto en materia Federal, como las que rigen en el Distrito Federal, así como el fenómeno de la indexación en relación con la imposición de la sanción que nos ocupa.

3.2.1.1.- LA MULTA Y EL FENOMENO DE LA INDEXACION.-
MOTIVOS POR LOS QUE SE CONSIDERA QUE NO SE VIOLAN
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES CONSAGRADAS EN LA CONSTI-
TUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNICOS MEXICANOS.

La multa en cuanto al fenómeno de la indexación, con-
siste en ajustar a la sanción en comento al monto del
salario mínimo vigente en la zona en que se cometa
la infracción administrativa que sea castigada por
las autoridades que conforman los órganos de la Ad-
ministración Pública, que resulten competentes para
el caso concreto.

En lo concerniente con el párrafo que antecede, con-
sideramos que al imponer la multa en tales circuns-
tancias, de ninguna manera se transgreden las garan-
tías del gobernado, que consagra la Constitución Po-
lítica de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de
que se evitaría que el monto de las multas que se im-
pongan en contra del responsable de la falta resulta-
re inoperante, lo que provocaría que dicha conducta
ilícita no fuere castigada con apego a la justicia;
no lográndose el fin de proteger y tutelar el orden,
la paz, la seguridad y el interés públicos.

Como contrapartida a lo anterior, se alegraría que al
aplicar la sanción en estudio, vinculada con el mon-

to del salario mínimo, el valor de las multas sería elevado, perjudicando de este modo a los individuos que se encontraran en los estratos socio-económicos inferiores de la sociedad, minando en forma grave el patrimonio de los mismos.

3.2.1.2. MULTAS EN LEGISLACIONES EN MATERIA FEDERAL.

En cuanto al presente inciso, se aclara que si bien se mencionarán algunos delitos, solamente se analizará la legalidad o la conveniencia de las multas y no las penas privativas de libertad, por no tener en este trabajo la finalidad de estudiar las sanciones penales, sino las administrativas.

3.2.1.2.1. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981, entrando en vigor el día 1o. de enero de 1983 y en sus Artículos 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 89 y 90 expresa cuáles son las infracciones y las sanciones correspondientes, las que se detallarán a continuación:

"Infracciones en relación con el Registro Federal de Contribuyentes.

1.- No solicitar la inscripción cuando se está obligado a ello o hacerlo extemporáneamente, salvo cuan-

do se presente de manera espontánea; no presentar solicitud de inscripción a nombre de un tercero cuando legalmente se esté obligado a ello o hacerlo extemporáneamente, salvo cuando la solicitud se presente espontáneamente.- Multa de \$10,000.00.

2.- No presentar los avisos al registro o hacerlo extemporáneamente, salvo cuando la presentación sea espontánea.- Multa de \$5,000.00".

3.- "No citar la clave de registro o hacerlo erróneamente, en las declaraciones, avisos, solicitudes, promociones y demás documentos que se presenten ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales cuando se está obligado conforme a la ley; existen diversas sanciones:

a) Tratándose de declaraciones, la mayor que resulte entre \$1,000.00 o el 1% de las contribuciones declaradas. La máxima multa será de \$20,000.00.

b) De \$5,000.00 cuando se trate de la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

c) De \$1,000.00 en los demás documentos.

4.- Autorizar actos constitutivos de fusión o liquidación, de personas morales sin cumplir lo dispuesto por el Artículo 27 del Código Fiscal de la Federación, o sea la solicitud de inscripción o aviso de liquidau

ción o cancelación.- Multa de \$30,000.00".

En cuanto al monto de estas sanciones se considera que aun cuando se encuentra apegado a Derecho, sería conveniente que se fijaran conforme al salario mínimo vigente en la zona de que se trate, para evitar así, como ya se ha expresado, que la sanción que se imponga al responsable de la conducta ilícita, fuere inoperante.

"Infracciones fiscales relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes o avisos, así como expedir constancias.

1.- No presentar las declaraciones, solicitudes o constancias que exijan las disposiciones fiscales o presentarlas a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos a que se refiere la fracción I del Artículo 81 del Código Fiscal de la Federación o cumplirlo fuera de los plazos señalados en los mismos.- Tratándose de declaraciones, la mayor que resulte entre \$2,000.00 o el 1% de las contribuciones declaradas en su caso; en ningún caso la multa será mayor de \$20,000.00. Si dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se presentó la declaración por la

cual se impuso la multa, el contribuyente presenta otra declaración complementaria de aquélla, declarando contribuciones adicionales, sobre las mismas se le aplicará también la multa del 1%, pero en ningún caso la suma de la multa fijada al presentar la primera declaración y la cantidad fijada por la ampliación de dicha multa, excederá de \$20,000.00; de \$1,000.00 por el incumplimiento a los requerimientos y por cumplimiento fuera de los plazos señalados en los mismos; de \$2,000.00 en los demás documentos".

2.- Presentar las declaraciones, solicitudes, aviso o expedir constancias, incompletas o con errores.- Multa de \$1,000.00 por no poner el nombre o ponerlo equivocadamente; de \$500.00 por no poner el domicilio o ponerlo equivocadamente; de \$100.00 por cada dato no asentado o asentado incorrectamente.

Siempre que se omita la presentación de anexos, se calculará la multa por cada dato que contenga el anexo no presentado; de \$1,000.00 en los demás documentos".

Estas multas se encuentran acordes con la legalidad, así como con la gravedad de las infracciones aludidas por el Artículo 81 del Código Fiscal de la Federación, señalándose empero, que deben estar impuestas

conforme al salario mínimo vigente y no en cantidades fijas, puesto que en este último caso sucederá que en un momento determinado las sanciones sean inoperantes.

"Infracciones fiscales relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descu- biertos en el ejercicio de las facultades de compro- bación.

1.- No llevar contabilidad.- Multa de \$5,000.00 a \$50,000.00.

2.- No llevar algún libro o registro especial a que obliguen las leyes fiscales; llevar la contabilidad en forma distinta a como las disposiciones señalan; llevarla en lugares distintos a los señalados.- Mul- ta de \$1,000.00 a \$25,000.00."

3.- No hacer los asientos correspondientes a las ope- raciones efectuadas; hacerlos incompletos, inexactos o fuera de los plazos respectivos.- Multa de \$1,000.00 a \$20,000.00.

4.- No presentar para sellarse los libros o sistemas de contabilidad cuando lo exijan las disposiciones fiscales.- Multa de \$1,000.00 a \$10,000.00.

5.- No conservar la contabilidad a disposición de las autoridades por el plazo que establezcan las disposi-

ciones fiscales.- Multa de \$3,000.00 a \$40,000.00.

6.- No expedir comprobante de sus actividades cuando las disposiciones fiscales lo establezcan o expedirlos sin requisitos fiscales.- Multa de \$1,000.00 a \$10,000.00.

7.- Microfilmear documentación para efectos fiscales sin cumplir con los requisitos que establezcan las disposiciones relativas.- Multa de \$10,000.00 a \$50,000.00.

La multa procederá sin perjuicio de que los documentos microfilmados en contravención de las disposiciones fiscales carezcan de valor probatorio."

Las multas a que se refiere el Artículo 84 del Código Fiscal de la Federación, son total y absolutamente legales, toda vez que el acto u omisión que se sanciona en cada una de ellas, no solamente lleva implícita la intención de sorprender a las autoridades fiscales, sino también de evadir el pago correspondiente, por lo que se reitera que las multas impuestas en este caso deberían fijarse acordes a lo establecido en el monto del salario mínimo vigente de la zona.

"Infracciones fiscales relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación.

1.- Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal, no suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; no proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de las obligaciones propias o de terceros.- Multa de \$10,000.00 a \$100,000.00.

2.- No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitantes le dejen en depósito.- Multa de \$5,000.00 a \$200,000.00"

Estas sanciones se encuentran apegadas a lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo es recomendable que, para evitar que se incurra en las acciones señaladas, se fije el monto de las sanciones conforme al salario mínimo de la zona que corresponda; para que de esta manera las multas no sean en un momento dado inoperantes.

"Infracciones fiscales cuya responsabilidad recae sobre terceros.-

1.- Asesorar o aconsejar a los contribuyentes para omitir el pago de una contribución; colaborar a la alteración, inscripción de cuentas, asientos o da-

tos falsos en la contabilidad o en los documentos que se expidan.- Multa de \$10,000.00 a \$100,000.00.
2.- Ser cómplice en cualquier forma no prevista en la comisión de infracciones fiscales.- Multa de \$5,000.00 a \$50,000.00."

En estos últimos casos, consideramos que no solamente deben ajustarse las multas conforme a lo establecido por los salarios mínimos vigentes en la zona, sino que las acciones a que alude la fracción I del Artículo 89 del Código Fiscal de la Federación se encuadra en lo previsto por el Artículo 108 del mismo ordenamiento legal, por tipificarse el delito de defraudación fiscal por lo que se señala que el Artículo 90 fracción I del Código en estudio es benévolo con el individuo que comete el acto aludido.

Los Artículos 76 y 78 del Código Fiscal de la Federación mencionan otras infracciones fiscales que son:

Artículo 76.- "Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de las contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, se aplicarán las siguientes mul

tas:

I.- El 50% de las contribuciones omitidas cuando el infractor las pague junto con sus accesorios antes del cierre del acta final de visita, o de que se le notifique el oficio de observaciones. No será aplicable esta fracción cuando en la comisión de la infracción se dé alguno de los supuestos de la fracción II del Artículo 75 de este Código.

En lo tocante a este artículo, resulta de trascendencia invocar a lo ordenado por el Artículo 75 en su fracción II del Código Fiscal de la Federación.

El Artículo 75 del Código en estudio, indica lo siguiente:

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

...II.- También será agravante en la comisión de una infracción, cuando se dé cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Que se haga uso de documentos falsos o en los que se haga constar operaciones inexistentes.
- b) Que se utilicen, sin derecho a ello, documentos expedidos a nombre de un tercero para deducir su importe al calcular las contribuciones o para acreditar cantidades trasladadas por concepto de contribuciones.
- c) Que se lleven dos o más sistemas de contabilidad con distinto contenido.
- d) Se lleven dos o más libros sociales similares con distinto contenido.
- e) Que se destruya, ordene o permita la destrucción total o parcial de la contabilidad.
- f) Que se microfilmen documentos para efectos fiscales sin cumplir con los requisitos que establecen las disposiciones relativas. El agravante procederá sin perjuicio de que los documentos microfilmados en contravención de las disposiciones fiscales carezcan de valor probatorio".

II.- El 100% de las contribuciones omitidas cuando el infractor las pague junto con sus accesorios después del cierre de visita o de que se le haya notificado el oficio de observaciones, pero antes de que las autoridades le notifiquen la resolución que deter

mine el monto de las contribuciones que omitió. No será aplicable esta fracción cuando en la comisión de la infracción se dé alguno de los supuestos de la fracción II del Artículo 75 de este Código.

III.- El 150% de las contribuciones omitidas en los demás casos..."

En lo referente a las fracciones I y II del Artículo 76 del Código Fiscal de la Federación, se señala que las sanciones impuestas en contra de los infractores se encuentran apegadas a Derecho, en virtud de la gravedad de las faltas a que alude, si bien puede señalarse que podrían establecerse dichas sanciones conforme al salario mínimo general, sobre todo en los casos en que se encuentren agravados con lo dispuesto por las causas referidas por el Artículo 75 fracción II del Código en estudio.

En cuanto a lo dispuesto por la fracción III del Artículo 76 del Código Fiscal de la Federación, consideramos que la sanción prevista por el mismo viola lo ordenado por el Artículo 22 Constitucional, en virtud de que se trata de una multa excesiva toda vez que se está imponiendo una medida coercitiva cuyo valor en manera pecuniaria es mayor al monto de la infracción, y por tanto es anticonstitucional.

Artículo 78.- "Tratándose de la omisión de contribuciones que hayan derivado de un error aritmético en las declaraciones, se impondrá una multa que será el 20% de las contribuciones omitidas y, en caso de que dichas contribuciones se paguen junto con sus accesorios dentro del mes siguiente a la fecha en que se notificó su determinación, la multa se reducirá a la mitad, sin que para ello se requiera resolución administrativa". (56)

En este caso, consideramos que el porcentaje aludido por motivo de multa dada la infracción cometida, podría ser disminuído en cuanto se trata, como lo señala el texto del numeral citado, de un error aritmético, sin que necesariamente exista la intención de realizar dicha falta en cualquiera de sus dos facetas: la acción y la omisión de referencia.

3.2.1.2.2. Ley Federal de Radio y Televisión.- Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, correspondiendo a la Direc-

(56) SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público. Código Fiscal de la Federación. México, 1983. Págs. 55-51.

ción General de Radio, Televisión y Cinematografía la facultad de imponer las sanciones en contra de los responsables de las infracciones que violen dicho ordenamiento jurídico, según lo dispuesto por el Artículo 17 fracción XXXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Las faltas administrativas aludidas se encuentran comprendidas en el Artículo 101 de dicha ley y las sanciones que se aplicarán por la comisión de las conductas que la contravengan se prevén por los Artículos 103 y 104 de la misma.

Artículo 101.- "Constituyen infracciones a la presente ley:

I) Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden público.- Multa de \$5,000.00 a \$50,000.00.

Esta conducta que, en un momento dado pondría en grave peligro a la Nación, debería ser sancionada con mayor severidad no sólo por esta circunstancia, sino también por las condiciones económicas de quienes en su caso, resulten ser los sujetos responsables y la gravedad de la infracción, siendo ya inoperantes los montos aludidos en virtud de que el acto en que se

incurrió comprometería a la comunidad y en consideración del bien jurídico tutelado en el supuesto en cuestión.

II) No prestar los servicios de interés nacional previstos en esta ley, por parte de los concesionarios o permisionarios.- Multa de \$5,000.00 a \$50,000.00.

Es una sanción que si bien se considera adecuada y apegada a Derecho, también se señala que tendría que indicarse qué mensajes son de interés nacional, evitando que sean catalogados así por mera conveniencia de cualquier índole con que se tuviere el fin de realizar propaganda para favorecer o perjudicar a algún sector de la población.

III) La operación de una emisora con una potencia distinta a la asignada, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- Multa de \$5,000.00 a \$50,000.00.

Es una sanción un tanto excesiva, toda vez que si se le compara con las faltas señaladas por las fracciones I y II del Artículo 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se observa que de ninguna manera se trata de un acto con las características de las anteriores y que no causa el mismo perjuicio a la so-

ciudad, pudiendo ser castigada por tal motivo con una pena pecuniaria de menor cuantía.

IV) La alteración sustancial por los locutores de los textos de los boletines o informaciones proporcionados por el Gobierno con carácter oficial para su transmisión; asimismo, la emisión no autorizada de los textos de anuncios o propaganda comerciales que requieran previamente de aprobación oficial.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

En este caso, se trata de dos conductas diversas: la alteración de los textos de boletines e informaciones por una parte, y por la otra, la emisión no autorizada de anuncios de propaganda, lo cual se considera que no deberían estar encuadradas en una misma fracción, puesto que de ninguna manera tendrán repercusiones de igual índole o gravedad, llegándose al extremo de violar el Artículo 6 Constitucional ya que al no permitir que se indiquen por los medios de comunicación masiva las deficiencias de las entidades gubernamentales, se estaría infringiendo el precepto de la Carta Magna de referencia.

V) Utilizar los servicios de locutores, cronistas o comentaristas que carezcan de certificado de aptitud.

Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

Es una multa apegada a Derecho, ya que se estará privando de cometerse el acto ilícito, a personas que sí cumplen con este requisito, de ejercer su profesión por el simple hecho de que existan individuos que por una razón u otra ocupen un puesto que no les corresponde, transgrediendo de esta manera, lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional.

VI) Iniciar las transmisiones sin la previa inspección técnica de las instalaciones.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

Es una sanción a todas luces legal, puesto que incluso se pueden poner con dicha conducta, en peligro la vida de quienes laboran en esos sitios, pudiéndose aplicar, incluso, el Reglamento de Construcciones de la entidad federativa en que se encuentre enclavada la difusora de que se trate, por no existir la seguridad de que el inmueble se halle en condiciones óptimas para poder operar.

VII) No suprimir las perturbaciones e interferencias que causen las emisiones de otra difusora en el plazo que al efecto les halle fijado la Secretaría

de Comunicaciones y Transportes.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

Es una sanción apegada a la legalidad por las molestias causadas a la empresa competidora y al público consumidor de los servicios ofrecidos por estas negociaciones.

VIII) Modificar las instalaciones sin la previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- Multa de \$5,000.00 a \$50,000.00.

Es una multa que se halla dentro de la legalidad, toda vez que se están alterando las instalaciones de las negociaciones sin que exista autorización por parte de la autoridad competente, pudiéndose aplicar el Reglamento de Construcciones por las causas indicadas en la fracción VI del Artículo 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión expuesto con anterioridad, incumpliendo el concesionario o permisionario sancionado la obligación de solicitar tal autorización.

IX) La violación a lo dispuesto en el Artículo 46.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

Al respecto, el Artículo 46 de la ley en estudio indica que:

Artículo 46.- "Las difusoras operarán con sujeción al horario que autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con los Tratados Internacionales vigentes y las posibilidades técnicas de utilización de los canales".

Es una sanción apegada a la legalidad, puesto que se impone por el desacato a lo ordenado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y los tratados internacionales que rijan al respecto al momento de la conducta aludida, sin que ésta sea realmente de gravedad o de consecuencias perjudiciales para la comunidad en su conjunto.

X) No cumplir con la obligación que les impone el Artículo 59 de esta ley.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión manifiesta:

Artículo 59.- "Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones

serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión".

La multa en cuestión es una sanción que se ajusta a Derecho, puesto que no solamente se desobedece un mandato de la autoridad, sino que se priva a la población de elevar su nivel cultural.

XI) La falta de cumplimiento a cualesquiera de las obligaciones contenidas en el Artículo 60 de esta ley.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 60 del ordenamiento legal en estudio ex presa:

Artículo 60.- "Los concesionarios de las estaciones radiodifusoras comerciales y permisionarios de estaciones culturales de experimentación, están obligados a transmitir gratuitamente y de preferencia:

I) Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público o con medidas a prever, a remediar cualquier calamidad pública.

II) Los mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten

auxilio".

La sanción aludida por la fracción XI del Artículo 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión se presenta como inoperante, dada la gravedad de la infracción y las consecuencias que pueden presentarse.

En cuanto a la fracción II del mismo Artículo 60, también se trata de una multa que de ninguna manera será lo suficientemente ejemplar en su monto, puesto que se agrava la situación de personas que se encuentran a bordo de los medios de transporte mencionados, amén de que se les pone en peligro la vida.

XII) No encadenar una emisora cuando se trate de transmitir las informaciones a que se refiere el Artículo 62.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 62 de la Ley Federal de Radio y Televisión, indica en su texto lo siguiente:

Artículo 62.- "Todas las estaciones de radio y televisión del país, estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación".

Es una sanción justa, ya que se está impidiendo a la

población recibir informaciones de importancia en el momento oportuno o que pueden representar un cambio para la nación en lo futuro.

XIII) La desobediencia a cualquiera de las prohibiciones que para la correcta programación prevé el Artículo 63 de esta ley.- Multa de \$5,000.00 a \$50,000.00.

El Artículo 63 de la Ley de Radio y Televisión señala:

Artículo 63.- "Quedan prohibidas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea expresiones maliciosas, palabras o imágenes procazes, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos".

La multa que se refiere en la fracción XIII del Artículo 101 de la ley en comento, se considera adecuada puesto que las infracciones en cuestión aten-

tan en diversas formas en contra de la sociedad, pudiendo ocasionarse daños a ésta por el ejemplo que, a través de dichas emisiones se dá a la comunidad.

XIV) La violación a lo dispuesto por el Artículo 64 de esta ley.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 64 de la Ley Federal de Radio y Televisión ordena:

Artículo 64.- "No se podrán transmitir:

I) Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase que sean contrarias a la seguridad del Estado o del orden público.

II) Asuntos que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes impliquen competencia a la red nacional salvo convenio del permisionario o concesionario, con la citada Secretaría".

En cuanto a esta infracción puede ser vista desde dos puntos:

a) Es una sanción inoperante en cuanto a su monto por lo que corresponde a la fracción I del Artículo 64, toda vez que la misión señalada vulnera la seguridad del Estado o el orden público, debiendo ser castigada con mayor severidad que la prevista por dicho ar-

tículo. En relación con lo anterior, es de notarse lo siguiente:

"Orden Público.- El estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad". (57)

Por tanto, todo aquello que es contrario al orden público debe ser considerado como un ataque a ~~la~~ coexistencia pacífica entre los miembros de la comunidad y por ende, ser castigados con la mayor sanción posible.

b) En lo tocante a la fracción II del mismo Artículo 64, se trata de una multa apegada a la legalidad, ya que se puede llegar al extremo de transmitir mensajes que causen alarma o graves trastornos entre la sociedad.

XV) Contravenir lo dispuesto por cualquiera de las tres primeras fracciones del Artículo 67 de esta ley. Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 67 de la ley en estudio se refiere en sus

(57) SALMORAN y Tamayo, Rolando. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI, Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 316.

tres primeras fracciones a la propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión, que se ajustará a las siguientes bases:

I) "Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación.

II) No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza.

III) No transmitirá propaganda o anuncios de productos industriales o de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades".

La multa en virtud de la comisión de las infracciones aludidas, se encuentra acorde con la gravedad de las mismas aun y cuando en el caso de lo ordenado por la fracción II del Artículo 67 de la Ley Federal de Radio y Televisión, podría ser incrementada toda vez que en ese caso, se estará promoviendo un centro donde se pone en peligro la salud de los individuos y se fomenta la desintegración de la sociedad.

En lo que se refiere a la fracción III del Artículo 67 de la ley en estudio, la multa debe ser incrementada por el engaño de que es objeto el público a través de dichos mensajes e incluso ejercer la acción

que corresponda, si se dieran los perjuicios anunciados.

XVI) Contravenir las disposiciones que, en defensa de la salud pública, establece el Artículo 68 de la presente ley.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 68 de la Ley Federal de Radio y Televisión, hace mención a lo siguiente:

Artículo 68.- "Las difusoras comerciales, al realizar la publicidad de bebidas cuya graduación alcohólica exceda de veinte grados, deberán abstenerse de toda exageración y combinarla o alterarla con propaganda de educación higiénica y de mejoramiento de la nutrición popular. En la difusión de esta clase de publicidad no podrán ingerirse real o aparentemente frente al público los productos que se anuncian".

De esta sanción puede decirse que es justa, dada la gravedad de la infracción y las consecuencias que dicho acto podría ocasionar.

XVII) Realizar propaganda o anuncios en contravención al Artículo 70 de esta ley.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 70 de la Ley Federal de Radio y Televisión,

sión indica:

"Sólo podrá hacerse propaganda o anuncio de loterías, rifas y otra clase de sorteos, cuando éstos hayan sido autorizados por la Secretaría de Gobernación. La propaganda o anuncio de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y de las operaciones que realicen, deberán contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda".

Se trata de una sanción justa, en vista de la infracción de las condiciones económicas de quien las comete y que se incurre en promover mediante esa conducta, los juegos de azar que debe evitarse, por las consecuencias que puede haber para la población en lo que concierne a su patrimonio y de tipo fiscal.

XVIII) Faltar a lo que dispone el Artículo 75 en relación con el uso del idioma nacional.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 75 del ordenamiento legal de referencia, manifiesta:

Artículo 75.- "En sus transmisiones las estaciones radiodifusoras deberán hacer uso del idioma nacional.

La Secretaría de Gobernación podrá autorizar en casos especiales, el uso de otros idiomas, siempre que a continuación se haga una versión al español íntegra o resumida, a juicio de la propia Secretaría".

La multa que se impone por dicha conducta, se encuentra apegada a Derecho, ya que con la comisión de la infracción se coadyuva a la corrupción del lenguaje nacional, en detrimento de la forma de expresarse de la comunidad.

XIX) La violación a lo dispuesto en el Artículo 78.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00.

El Artículo 78 de la Ley Federal de Radio y Televisión ordena:

Artículo 78.- "En las informaciones radiofónicas, deberán expresarse el nombre del locutor y se evitará causar alarma o pánico en el público".

En el caso de la última parte de lo señalado por el Artículo 78, consideramos que la multa es inoperante, puesto que se produce inseguridad o intranquilidad a la sociedad, en razón de lo expuesto, es conveniente que el monto de la sanción se incremente en contra del responsable.

XX) No acatar las observaciones que haga la Secretaría de Gobernación en los términos del Artículo 97.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00

El Artículo 97 de la Ley Federal de Radio y Televisión señala:

Artículo 97.- "El concesionario o permisionario está obligado a atender las observaciones que por escrito le haga la Secretaría de Gobernación, si a juicio de ésta las transmisiones no se ajustaren a la presente ley y a su reglamento".

Lo preceptuado por el Artículo 101 fracción XX de la Ley Federal de Radio y Televisión es justo, en virtud de que con la comisión de las infracciones en cita puede provocarse desorientación entre el público consumidor y por tanto una falta de realización de los fines del servicio concedido.

XXI) Las demás infracciones que se originen del incumplimiento de esta ley.- Multa de \$500.00 a \$5,000.00". (58)

(58) GARCIA Domínguez, Miguel Angel. Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. México 1985. Págs. 26-30.

En relación con la fracción XXI del Artículo 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión, son de anotarse los Artículos 59 Bis y la fracción IV del Artículo 67 de la misma ley.

Artículo 59 Bis.- "La programación en general dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de radio y televisión deberá:

- I) Proporcionar el desarrollo armónico.
- II) Estimular la creatividad, la integración familiar y la solidaridad humana.
- III) Procurar la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional.
- IV) Promover el interés científico, artístico y social de los niños.
- V) Proporcionar diversión y coadyuvar al proceso formativo de la infancia".

Mientras tanto, el Artículo 67 fracción IV de la Ley Federal de Radio y Televisión alude:

Artículo 67.- "La propaganda comercial que se transmite por la radio y la televisión se ajustará a las siguientes bases:

- ...IV) No deberá hacer en la programación referida

por el Artículo 59 Bis, publicidad que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que deterioren los hábitos de la buena nutrición".

Esta sanción es del todo justa, puesto que la acción u omisión citadas que se adecúe a lo previsto por eg tos artículos, están dirigidas a confundir la mente infantil; conducta que debe ser castigada con severidad, considerando que se debe incrementar el monto de la multa para evitar su repetición.

3.2.1.2.3. Ley Federal de Monumentos.- Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, previéndose en ella diversos delitos en relación a conductas que trascienden al punto de privar a la comunidad mexicana de varios tesoros arqueológicos y otras figuras delictivas. (59)

Artículo 47.- "Al que realice trabajos materiales de exploración arqueológica, por excavación, remoción o

(59) LITVAK King, Jaime. Arqueología y Derecho en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Arqueológicas, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones. Serie Antropológica. Número 83. México, 1980. Págs. 94-110.

cualquier otro medio, en monumentos arqueológicos, inmuebles, o en zonas de monumentos arqueológicos, sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se le impondrá prisión de uno a 10 años y multa de \$100.00 a \$10,000.00".

En este delito especial se considera que la multa en contra del sujeto activo es inoperante, debiendo incrementarse su monto para que se adecúe a la realidad; así como al acto ilícito, su gravedad y daño a la nación, puesto que de la conducta mencionada se puede acarrear perjuicios irreparables a la cultura nacional.

Artículo 49.- "Al que efectúe cualquier acto traslativo de dominio de un monumento arqueológico mueble, o comercie con él, y al que lo transporte, exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspondiente, se le impondrá prisión de uno a 10 años y multa de \$1,000.00 a \$15,000.00".

En este caso se configuran varias conductas que dan como consecuencia el delito de "Traslación ilegal de dominio de monumentos arqueológicos muebles", siendo todas ellas sancionadas con la misma pena, aun y cuando no revistan la gravedad idéntica en cada uno de los casos y además, con una multa inoperante para

la actualidad, por lo que se considera que el Artículo 49 de la Ley Federal de Monumentos debe ser reformada en cuanto al monto de las sanciones económicas en contra del responsable del delito en cuestión, puesto que el daño que puede causar a la comunidad será irreparable, debiendo ser por tanto un acto que por esta causa sea penado con mayor severidad para evitar así perjuicios trascendentales en contra de la cultura de la sociedad mexicana.

Artículo 50.- "Al que ilegalmente tenga en su poder un monumento arqueológico o un monumento histórico mueble y que éste se haya encontrado en o que proceda de un inmueble a los que se refiere la fracción I del Artículo 36, se le impondrá prisión de uno a 6 años y multa de \$100.00 a \$50,000.00".

El Artículo 36 fracción I de la Ley Federal de Monumentos indica que por determinación de esa ley, son monumentos históricos: "los inmuebles construidos en los Siglos XVI al XIX inclusive.

En cuanto a las penas que se imponen por la comisión de este ilícito se señala que son ridículas si se toma en consideración que se está privando a la comunidad de conocer el pasado mexicano y el daño en contra de la educación, la cultura y el saber de la historia

de nuestro país, por lo que se expresa que se debe incrementar las sanciones en contra del responsable de la conducta a que se refiere el Artículo 50 de la Ley Federal de Monumentos en vigor, amén de que la posesión de tales objetos es ilegal, por lo que ésto no puede ser tolerado por las autoridades competentes, así como tampoco por la población.

El Artículo 53 de la Ley Federal de Monumentos ordena que a la exportación ilegal de monumentos corresponde una penalidad de 2 a 12 años de prisión y multa de \$100.00 a \$50,000.00.

En este delito se observa que existe una gran diferencia entre el mínimo y el máximo en cuanto al monto de las multas, considerando que el acto ilícito de referencia reviste un peligro en lo que se refiere a la pérdida de bienes, de trascendencia para el pueblo. En este orden de ideas, mencionamos que la cantidad de \$100.00 a que alude el Artículo en estudio, es totalmente inoperante en el caso concreto, puesto que de ninguna manera existe relación entre la conducta, su gravedad y la posible resultante, que como ha quedado expresado puede tener como punto final la pérdida de los objetos aludidos y el valor pecuniario de dicha sanción.

3.2.1.2.4. Ley General de Salud.- Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1984, refiriéndose a la multa en sus Artículos 417 fracción I, 419, 420 y 421.

Ahora bien, la ley en comento faculta a las autoridades competentes (las autoridades sanitarias) para imponer a los responsables de las conductas que contravengan lo dispuesto por dicho ordenamiento jurídico, multas hasta por quinientas veces del salario mínimo vigente en la zona de que se trate, lo que consideramos acertado en virtud de la gravedad del acto u omisión que se castiga, y las consecuencias que se pueden provocar con dicha conducta.

Entre los ilícitos administrativos que se prevén en dicho ordenamiento legal se encuentran los siguientes:

Artículo 417.- "Las sanciones administrativas podrán ser:

I.- Multa"

Artículo 419.- "Se sancionará con multa hasta de veinte veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los Artículos 55, 56,

83... de esta ley".

El Artículo 55 de la Ley General de Salud dispone:

Artículo 55.- "Las personas o instituciones públicas o privadas que tengan conocimiento de accidentes o que alguna persona requiera de la prestación urgente de servicios de salud, cuidarán por los medios a su alcance, que los mismos sean trasladados a los establecimientos de salud más cercanos, en los que pueden recibir atención inmediata sin perjuicio de su posterior remisión a otras instituciones".

En lo concerniente a la violación a lo previsto por el Artículo 55 de la ley en estudio, es menester que indiquemos que la omisión del cuidado y remisión de las personas que requieran de atención urgente de los servicios de salud, se encuentra severamente sancionado por el Artículo 419 de dicha ley, siendo ésto a todas luces legal no sólo por la conducta ilícita en sí, sino también por las consecuencias que pueden llegar al extremo de poner en peligro las vidas de las personas que se encuentren en el estado anteriormente citado.

Sin embargo, señalamos que a las instituciones públicas o privadas se les debe imponer una sanción mayor

en virtud de que la obligación de las mismas reviste más importancia, sobre todo si se trata de organizaciones ligadas con la prestación de servicios públicos relativos a la salubridad pública y que no cuenten con instalaciones adecuadas para la atención de los individuos que requieran cuidados médicos en forma expedita.

Artículo 420.- "Se sancionará con multa de diez hasta cien veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los Artículos 75, 121... de esta ley".

El Artículo 121 de la Ley General de Salud ordena lo siguiente:

Artículo 121.- "Las personas que intervengan en el abastecimiento de agua no podrán suprimir la dotación de servicios de agua potable y avenamiento de los edificios habitados, excepto en los casos que de terminen las disposiciones generales aplicables".

En lo tocante al Artículo 121, en relación con el numeral 420 de la ley en comento, consideramos que la multa que se impone por parte de las autoridades competentes en contra de los responsables de la conduc-

ta ilícita en cuestión, se encuentra apegada a Derecho, toda vez de que se priva de la dotación de agua a los individuos, lo cual puede provocar serios daños a los mismos en lo referente a la salud, por lo que se altera con la omisión descrita el orden y el interés públicos, lo cual debe ser castigado con la severidad a que hace alusión el Artículo 420 de dicho ordenamiento jurídico.

Por otra parte, el Artículo 421 de la referida Ley General de Salud indica:

Artículo 421.- "Se sancionará con multa equivalente de cincuenta a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los Artículos 100, 101, 122... de esta ley".

El Artículo 122 de la Ley General de Salud prevé:

Artículo 122.- "Queda prohibida la descarga de aguas residuales o de contaminantes en cualquier cuerpo de agua superficial o subterráneo, cuyas aguas se destinan para uso o consumo humano.

Los usuarios que aprovechen en su servicio aguas que posteriormente serán utilizadas para uso o consumo de la población, estarán obligados a darles el trata

miento correspondiente a fin de evitar riesgos para la salud humana, de conformidad con las disposiciones aplicables". (60)

En relación con los Artículos 122 y 421 de la Ley General de Salud expresamos que la sanción indicada se encuentra apegada a la legalidad, toda vez que como se desprende de dichas disposiciones, las conductas que contravengan las mismas afectarán a la salud pública, por lo que las autoridades competentes deben tomar medidas estrictas para sancionar los ilícitos administrativos de referencia.

Además de lo anterior se considera que en los casos que proceda, se deben imponer las sanciones de tipo penal cuando el acto u omisión del responsable de los mismos constituya un delito.

3.2.1.2.5. Ley General de Población.

Artículo 101.- "Se impondrá pena de hasta dos años de prisión y multa de \$10,000.00, al extranjero que por la realización de actividades ilícitas o desho-

(60) LEY General de Salud, Editorial Económica de México, México, 1986.

nestas, viole los supuestos a que está condicionada su estancia en el país".

En lo concerniente a lo dispuesto por el Artículo 101 de la Ley General de Población, es total y absolutamente falta de relevancia, en virtud de que después de cubrir el pago por la sanción referida por el Artículo 101 de la ley en estudio, continuará con sus actividades, radicando en nuestro país, con la posibilidad de seguir incurriendo en las conductas de referencia, lo cual crearía un peligro para la comunidad mexicana, ocasionando con ello intranquilidad e inseguridad entre la misma, por lo que se considera que sería conveniente que se aplicara lo ordenado por el Artículo 33 Constitucional, en el siguiente sentido: ..."pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, toda vez que se dá en este caso la "perturbación social", desechando por sí cualquier otra sanción o pena, resultando lo indicado por dicho Artículo 101 sin importancia, dado que no existe relación entre la acción del extranjero, la gravedad que la misma reviste y los perjuicios que se pro

vocarían, en contra de la sociedad de México, por las características especiales de los actos del responsable.

Artículo 102.- "Se impondrá pena de hasta 5 años de prisión y multa de hasta \$5,000.00 al extranjero que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado".

En este sentido se expresa que se trata de una pena justa y apegada a Derecho, ya que si bien se trata de una conducta ilícita, por parte del extranjero, también es cierto que no tiene gravedad de la acción referida en el Artículo 101; mas sin embargo, ésta tiene una pena menor que lo previsto por el Artículo 102 de la ley en comento, sin que haya explicación alguna.

Artículo 103.- "Se impondrá pena hasta de 2 años de prisión y multa de \$300.00 a \$5,000.00 al extranjero que se interne ilegalmente al país".

En lo tocante a lo ordenado por el Artículo 103 de la Ley General de Población, se considera que sería conveniente que el monto de las multas en contra de los sujetos activos de internamiento ilegal al país,

se vieran incrementadas en cuanto a su monto, ya que de otra manera no se lograría el propósito de impedir la situación aludida, pudiéndose aplicar de forma inmediata la expulsión de las personas que se sitúan en ese supuesto del país, para así eludir cualquier posibilidad de que incurran en actos ilícitos que puedan acarrear un daño de consecuencias más graves contra la sociedad de México. (61)

3.2.1.2.6. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.- Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972 y en sus Artículos 77, 82, 83, 84, 85, 85 Bis, 86 y 87 dispone:

Artículo 77.- "Serán sancionados con pena de uno a diez días de multa o por falta de pago, con el arresto correspondiente, que en ningún caso excederá de 36 horas:

- I) Los que posean armas en lugar no autorizado o que no sea su domicilio.
- II) Quienes posean armas en su domicilio sin haber

(61) BRAVO Caro, Rodolfo.- Guía del Extranjero. Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. Págs. 53 54.

hecho la manifestación de las mismas a la Secretaría de la Defensa Nacional o en su caso, sin tener la autorización correspondiente.

III) Quienes posean armas prohibidas o de las reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, salvo las excepciones señaladas en esta ley.

En cuanto a la fracción III del Artículo 77 de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, el mismo se encuentra relacionado con el Artículo 11 del ordenamiento legal en comento, en sus 2 últimos párrafos que indican:

Artículo 11.- "Las armas, municiones y material para uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son las siguientes: ... En general, todas las armas, municiones y materiales destinados exclusivamente para la guerra.

Las de este destino, mediante la justificación de la necesidad podrán autorizarse por la Secretaría de la Defensa Nacional, individualmente o como corporación, a quienes desempeñen empleos o cargos de la Federación del Distrito Federal, de los Estados o de los Municipios".

IV) Quienes infrinjan lo dispuesto en el Artículo 36

de esta ley. En este caso además de la sanción, se recogerá el arma".

El Artículo 36 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos ordena:

Artículo 36.- "Queda prohibido a los particulares asistir armados a manifestaciones y celebraciones deliberativas, a juntas en que se controviertan intereses, a cualquier reunión que por sus fines haga previsible la aparición de tendencias opuestas y en general, a cualquier acto cuyos resultados puedan ser obtenidos por la amenaza o el uso de las armas; se exceptúan los desfiles y las reuniones con fines deportivos de charrería, de tiro o cacería".

Las sanciones a que alude el Artículo 77 de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos se encuentran apegadas a Derecho en atención a la gravedad de las infracciones y las consecuencias que pueden ocasionar, aun y cuando se pudiere considerar que las multas son excesivas en cuanto al monto o que por el contrario, por lo previsto en las dos primeras fracciones se manifestare que no se ajustan a una relación causa-efecto, y se alegue por una parte que hay una violación a las garantías consagradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que por con

traparte, son demasiado leves, por la conducta del responsable y las consecuencias del acto.

Artículo 82.- "Se impondrá de dos meses a 2 años de prisión o de 4 a 40 días de multa, a quienes transmitan la propiedad de un arma por compraventa, donación o permuta, sin el permiso correspondiente. La transmisión de propiedad de dos o más armas, por dos o más veces, sin permiso, se sancionará conforme al Artículo 85 de esta ley".

Lo dispuesto por el Artículo 82 de la ley de la materia se considera como un monto excesivo en lo tocante a su máximo de la misma, toda vez que de ninguna manera se encuentra acorde con la gravedad de la conducta, en especial en los dos últimos supuestos a que se refiere el primer párrafo del Artículo en cuestión.

Artículo 83.- "Al que sin permiso correspondiente porte un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, se le sancionará:

1) Con prisión de 6 meses a 3 años y de uno a 10 días de multa, cuando se trate de las armas comprendidas en los incisos a), b) e i) del Artículo 11 de esta ley.

El Artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en sus incisos a) b) e i), hace mención respectivamente a revólveres calibre .357" Magnum, Superiores .38" Especial, pistolas calibre 9 mm. Parabellum, Luger y similares, las .35" Super y Comando y las de calibres superiores, además de bayonetas, sables y lanzas. La sanción pecuniaria de referencia se considera justa por la gravedad de la acción y sus posibles consecuencias.

II) Con prisión de 2 a 9 años y de 2 a 15 días de multa, cuando se trate de cualquiera de las otras armas comprendidas en el Artículo 11 de esta ley".

En lo concerniente a lo que señala la fracción II del Artículo 83 de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, se encuentra apegada a la legalidad en virtud a que el acto ilícito constituye un delito que debe ser penado con la mayor severidad posible, no sólo por el hecho en sí, sino también por el peligro que acarrea a la sociedad.

Artículo 84.- "Se impondrá de uno a 15 años de prisión y de 2 a 500 días de multa:

I) Al que introduzca en la República, en forma clandestina, armas, municiones, explosivos y materiales

de uso exclusivo de las fuerzas armadas o sujetos a control, de acuerdo con esta ley; asimismo al que participe en la introducción.

II) Al funcionario o empleado público, que estando obligado por sus funciones a impedir esa introducción, no lo haga. Se le impondrá además la destitución del empleo o cargo e inhabilitación de 2 a 6 años.

III) A quien adquiriera los objetos a que se refiere la fracción I para fines mercantiles".

De la multa que se aplica a quienes adecúan su conducta a lo señalado por el Artículo 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se puede anotar que si bien es cierto que el máximo de la multa se encuentra conforme a la realidad y a la acción, fuera justo que se incremente el monto mínimo de la multa en estudio, para que no hubiera una diferencia tan grande con el máximo de la misma, sin perjuicio de aplicarse en contra del responsable de la conducta ilícita prevista en la fracción II del precepto legal en estudio, las sanciones señaladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 85.- "Se impondrá de 6 meses a 6 años de

prisión y de 2 a 400 días de multa:

I) A los comerciantes en armas, municiones y explosivos, que los adquieran sin comprobar la procedencia legal de las mismas.

II) A quienes las fabriquen o exporten sin el permiso correspondiente.

III) A los comerciantes en armas que sin dicho permiso vendan, donen o permuten los objetos a que se refiere la fracción I.

IV) A quienes dispongan indebidamente de las armas con que se hayan dotado a los cuerpos de policía o municipales"

Por lo tocante a la multa que indica el Artículo 85 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se señala que su mínimo es inoperante, por no ajustarse al momento económico del país y al peligro inminente en que se encuentra por tales actitudes la comunidad; amén del caos que provocaría entre quienes se dedican al comercio en cuestión, por haber personas que la ejerzan sin el permiso correspondiente y por tanto clandestina y al margen de todo ordenamiento jurídico.

Artículo 85 Bis.- "Al que sin el permiso correspon-

diente hiciere acopio de armas, se le sancionará:

I) Con prisión de uno a 5 años y multa de 2 a 15 días de multa, si las armas están comprendidas en los incisos a), b) e i) del Artículo 11 de esta ley.

II) Con prisión de 2 a 10 años y de 3 a 20 días de multa, si se trata de cualquiera otra de las armas comprendidas en el Artículo 11 de esta ley.

Por acopio de armas debe entenderse la posesión de más de 5 armas de las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea..."

Lo dispuesto por el Artículo 85 Bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos es una justa pena, ya que se aplican sanciones que tienden a evitar que las armas que pertenecen en forma exclusiva al Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea de la Nación, que se encuentran detentadas sin el permiso correspondiente por personas que no son integrantes de tales instituciones, con el peligro de que sean usadas para causar daños, provocarían inseguridad entre la comunidad. Podría señalarse que el Artículo 85 Bis en estudio, debería modificarse en su texto para el efecto de que las sanciones pecuniarias fueran incrementadas, sobre todo en la que se refiere a lo orde-

nado por la fracción I, que no es congruente en su monto con la gravedad del delito y las consecuencias que pudieran surgir por tal conducta.

Artículo 86.- "Se impondrá de 3 meses a 3 años de prisión y de 2 a 200 días multa, a quienes sin el permiso respectivo:

- I) Compren explosivos.
- II) Transporten, organicen, reparen, transformen o almacenen los objetos aludidos en esta ley".

En este caso, la pena correspondiente es una sanción apegada a la legalidad, puesto que se está contraviniendo la seguridad; también se están realizando diversas actividades sin haber obtenido el permiso correspondiente, lo cual implica en sí una conducta ilícita, siendo en todo instante la tranquilidad y la seguridad pública los bienes jurídicos a tutelarse por la ley.

Artículo 87.- "Se impondrá de un mes a 2 años de prisión y de 2 a 100 días multa, a quienes:

- I) Manejen fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas por esta ley, sin ajustarse a las condiciones de seguridad a que están obli-

gadas.

II) Remitan los objetos materia de esta ley, si el transporte se efectúa por conducto de empresas no autorizadas.

III) Realicen el transporte a que se refiere la fracción anterior.

IV) Enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional". (62)

Es una sanción total y absolutamente apegada a la legalidad por la relación entre ésta y el acto que se está sancionando, así como por la conducta, su gravedad y sus posibles consecuencias.

3.2.1.3. MULTAS EN LA LEGISLACION DEL DISTRITO FEDERAL.

3.2.1.3.1. Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno en el Distrito Federal.- El 10 de julio de 1985 apareció

(62) LEY Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento. Colección Porrúa. Leyes y Códigos de México. Decima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, el cual en sus Artículos 3, 4, 5 y 6 prevé las infracciones que alteran el orden público y afectan la seguridad pública y que, en consecuencia son Falta de Policía y Buen Gobierno, así como las sanciones correspondientes. Sin embargo, se hace mención que sería atinado asentar lo señalado en el "Considerando" de dicho reglamento para así poder estudiar más a fondo lo establecido por los artículos aludidos y por tanto, estar en aptitud de tener una conclusión sobre el mismo.

Considerando.

"Que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 analiza la situación que prevalece en materia de reforma jurídica e impartición de justicia y destaca la necesidad de realizar una completa revisión del orden jurídico. Al referirse a la justicia administrativa de Policía y Buen Gobierno, señala que se requiere de normas que garanticen la impartición de justicia en materia de faltas con respecto a los derechos básicos del gobernado: Que el H. Congreso de la Unión expidió la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas

de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, referida y prevé la consecuente reglamentación.

Que el Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal debe contener el catálogo de faltas y sanciones aplicables en cada caso, precisar las atribuciones de los órganos competentes en esta materia y establecer las normas del procedimiento que permitan hacer justicia a la Constitución con objeto de afirmar las garantías individuales de los gobernados y fortalecer el Estado de Derecho dentro del ámbito territorial del Distrito Federal..."

3.2.1.3.1. La Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal hace alusión, en los Artículos 1, 2 y 3, a lo siguiente:

Artículo 1.- "Corresponde al Departamento del Distrito Federal, por conducto de sus Órganos administrativos, en los términos previstos por la Ley Orgánica del propio Departamento y dentro del ámbito de jurisdicción territorial de éste, sancionar las faltas de policía y buen gobierno".

Artículo 2.- "Se considerarán como faltas de policía

y buen gobierno, las acciones u omisiones que alteran el orden público o afecten la seguridad pública, realizados en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que tengan efectos en estos lugares..."

Artículo 3.- "El reglamento de esta ley prevendrá las sanciones exactamente aplicables a las faltas consignadas en el mismo, según su naturaleza y gravedad que consistirán en multa o arresto con apercibimiento al infractor y que podrán ser conmutadas por simple amonestación o suspendidas en la forma prevista por esta ley".

Al respecto, el Artículo 10 de la Ley sobre Justicia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, indica en su párrafo segundo:

"El importe de la multa será de un día a 30 días de salario mínimo general en el Distrito Federal, al tiempo de cometerse la infracción".

El Artículo 1, en su párrafo segundo manifiesta:

"Para los efectos de este Reglamento, se entenderán como lugares públicos los de uso común, acceso público o libre tránsito, tales como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, parques, merca-

dos, centros de recreo, montes y vías terrestres de comunicación ubicadas dentro del Distrito Federal. Se equiparan a los lugares públicos los medios destinados al servicio público de transporte".

En lo tocante a las infracciones que dicho reglamento menciona, las mismas son:

Artículo 3.- "Alterar el orden público y afectar la seguridad pública y en consecuencia, son faltas de Policía y Buen Gobierno:

- I) Adoptar actitudes o usar un lenguaje que contradiga las buenas costumbres.
- II) Orinar o defecar en cualquier lugar público distinto de los autorizados para esos efectos.
- III) Solicitar con falsas alarmas los servicios de policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales públicos.
- IV) Mendigar habitualmente en lugar público.
- V) Tratar de manera violenta o desconsiderada a los ancianos, personas desvalidas y niños.
- VI) Impedir y estorbar el uso de la vía pública.
- VII) Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito de vehículos o molesten a las personas.
- IX) Hacer bromas o ademanes indecorosos que ofendan

la dignidad de las personas.

1) El Artículo 4 del reglamento en cuestión dicta en su texto:

Artículo 4.- "Se sancionarán con multa por equivalente de uno a 14 días de Salario Mínimo General del Distrito Federal o arresto de 12 a 25 horas, las faltas comprendidas en las fracciones I a la IX del Artículo 3 de este Reglamento. Si el infractor jornalero u obrero o trabajador no asalariado, la multa máxima que se le impondrá será el equivalente de una tercera parte de su jornal, salario o ingreso de un día".

X) Realizar alboroto o actos que alteren el orden o la tranquilidad pública en lugar público.

XI) Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.

XII) Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos, no autorizados para ello o fumar en lugares públicos donde está expresamente prohibido.

XIII) Consumir estupefacientes o psicotrópicos, sin perjuicio de las sanciones previstas en las leyes penales.

- XIV) Usar prendas u objetos que por su naturaleza denoten peligrosidad.
- XV) Arrojar o abandonar en lugar público objetos en general.
- XVI) Penetrar en lugares o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente.
- XVII) Dañar árboles, remover o cortar el césped, flores o tierra sin permiso de la autoridad.
- XVIII) Faltar al respeto al público asistente a eventos o espectáculos públicos por parte del propietario del establecimiento, de los organizadores o de sus trabajadores, así como por parte de los actores, artistas o deportistas.
- XIX) Permitir a menores de edad el acceso a lugares en los que expresamente les esté prohibido el ingreso.
- XX) Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas.

2) En lo que se refiere a las fracciones X a XX del Artículo 3 del Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, el Artículo 5 de este ordenamiento jurídico menciona:

Artículo 5.- "Se sancionará con multa por el equiva-

lente de 10 a 20 días del salario mínimo general del Distrito Federal o arresto de 17 a 30 horas, las faltas comprendidas en las fracciones de la X a la XX del Artículo 3 de este Reglamento. Si el infractor fuera jornalero u obrero o trabajador no asalariado, se aplicará multa equivalente de una tercera a dos terceras partes como máximo, de un día de su jornal, salario o ingreso. Para el caso de la fracción XIV, independientemente de la sanción que corresponda, el juez calificador retendrá las prendas y adornos correspondientes y los pondrá a disposición del Ministerio Público para que determine si existe delito".

XXI) Invitar, permitir y ejercer la prostitución o el comercio carnal.

XXII) Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o utilizar negligentemente combustibles o sustancias peligrosas o elevar globos de fuego, sin permiso de la autoridad.

XXIII) Proferir voces, realizar o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros, que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivo.

XXIV) Arrojar a la vía pública animales muertos, desechos y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud pública o que despidan olores desagradables.

XXV) Desviar o retener las corrientes de agua de los

manantiales, acueductos, tuberías y tanques o tinacos almacenadores.

XXVI Maltratar anuncios o hacer uso indebido de las fachadas de edificios públicos, estatuas, monumentos, postes y arbortantes.

XXVII Cubrir, forrar o alterar los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles.

XXVIII Utilizar indebidamente los hidrantes públicos.

XXIX) Alterar el orden, arrojar cojines, líquidos o cualquier otro objeto, prender fuego o provocar altercados en los espectáculos o en la entrada de ellos.

XXX) Impedir por cualquier medio, la libertad de acción de las personas.

XXXI) Ofrecer o proporcionar la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los autorizados por las autoridades correspondientes, salvo en los casos legalmente autorizados".

3) En lo que incumbe a las fracciones XXI a XXXI del Artículo 3 del reglamento gubernativo que nos ocupa, el Artículo 6 del mismo señala:

Artículo 6.- "Se sancionarán con multa por el equivalente de 15 a 30 días de salario mínimo general del Distrito Federal o arresto de 24 a 36 horas, las faltas comprendidas en las fracciones de la XXI a la XXXI del Artículo 3 de este Reglamento. Si el infractor fuere jornalero u obrero o trabajador no asalariado, se aplicará multa equivalente de dos terceras partes de un día a un día máximo de su salario, jornal o ingreso". (63)

De lo referido por los Artículos 3, 4, 5 y 6 del Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, es de apuntarse que si bien existe un intento de agrupear a las infracciones administrativas y sus sanciones según su gravedad, consideramos que no existe en algunos casos la relación que debía de haber entre las faltas, sus consecuencias y las multas que la autoridad competente impone, puesto que se entremezclan

(63) DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, México, 11 de julio de 1985.

conductas que por sí mismas son un peligro para la tranquilidad, la seguridad y la salud públicas, como son los procederes anunciados en las fracciones II, III, VIII, XIII y XX, con comportamientos que no se les comparan en cuanto al daño que pueden ocasionar, por lo que sería conveniente que se reforme el reglamento en estudio para que así exista un vínculo entre el comportamiento, su peligrosidad y la sanción y en consecuencia haya congruencia entre éstos.

En otro orden de ideas, expresamos que si bien es cierto que en el anterior Reglamento de Faltas de Policía del Distrito Federal, las multas que se ordenaban en los Artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 eran ya inoperantes, también lo es que el Reglamento de la ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal impone sanciones, en algunos casos exageradas en cuanto a su monto y la conducta del responsable, por lo que concluimos que no se encuentra en el justo medio el reglamento gubernativo en estudio, entre las multas intrascendentes por su poca cuantía y las demasiado altas como es en este caso, por lo que consideramos que se debe reformar dicho reglamento para que así las sanciones aludidas se apeguen a la realidad.

A mayor abundamiento, y sin perjuicio de las sanciones previstas en este reglamento, consideramos conveniente señalar que cuando las conductas ilícitas tengan como consecuencia la comisión de un delito deben imponerse por parte de las autoridades judiciales las sanciones penales correspondientes, como es en el caso de lo previsto en las fracciones V, XIII, XIV, XXI, XXV, XXVI, XXVII, XXIX y XXX del Artículo 3 del Reglamento legal de referencia.

3.2.1.3.2. Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos para el Distrito Federal.- Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1981, con teniendo en sus Artículos 35, 36, y 38, las infracciones administrativas y las sanciones en que se puede incurrir, siendo las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal las facultadas para imponer estas últimas, como lo indican los Artículos 45 fracción VII del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, 30 y 32 del mismo Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos para el Distrito Federal.

Los giros comerciales se encuentran comprendidos en 4 grupos que son:

Grupo I:

- 1 Expendios de billetes de lotería y pronósticos deportivos.
- 2 Baños públicos.
- 3 Albercas públicas.
- 4 Baños y albercas en clubes y centros sociales.
- 5 Baños y albercas en centros deportivos.
- 6 Baños y albercas en centros escolares.
- 7 Baños y albercas en hoteles.
- 8 Elaboración y venta de pan, pasteles y productos de repostería.
- 9 Expendios de carne.
- 10 Expendios de pescado.
- 11 Expendios de mariscos.
- 12 Expendios de carbón vegetal.
- 13 Expendios de petróleo diáfano.
- 14 Expendios de café.
- 15 Tostadores de café.
- 16 Molinos de café.
- 17 Lavanderías.
- 18 Tintorerías.
- 19 Planchadurías.
- 20 Molinos de nixtamal.
- 21 Tortillerías.

- 22 Ventas en almoneda.
- 23 Salas de belleza y peluquerías.
- 24 Talleres de reparación, lavado y lubricantes para vehículos automotores.

Grupo II:

- 25 Carreras de automóviles.
- 26 Carreras de bicicletas.
- 27 Carreras de motocicletas.
- 28 Clubes o centros deportivos.
- 29 Juegos mecánicos, electrónicos y electromecánicos accionados con fichas o monedas.
- 30 Salones de boliche y billar.

Grupo III:

- 31 Espectáculos de box y lucha.
- 32 Espectáculos taurinos.
- 33 Espectáculos teatrales y musicales.
- 34 Juego profesional de pelota de frontón.
- 35 Espectáculos públicos de basquetbol, beisbol y futbol o similares.
- 36 Salas públicas de cine.

Grupo IV:

- 37 Venta de bebidas alcohólicas.

- 38 Bares.
- 39 Cabarets.
- 40 Cantinas.
- 41 Cervecerías.
- 42 Establecimientos de hospedaje.
- 43 Peñas.
- 44 Restaurantes.
- 45 Salones de baile.
- 46 Salones de fiesta.
- 47 Salones discotecas.
- 48 Tiendas de autoservicio con venta de bebidas alcohólicas.
- 49 Venta de bebidas alcohólicas al copeo.
- 50 Venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado.
- 51 Venta de cerveza.
- 52 Venta de pulque.

Por lo que corresponde a la enumeración de los establecimientos y espectáculos anterior, se puede añadir que de ninguna manera tiene en sí una continuación lógica en lo tocante a las condiciones económicas de los mismos, sino que más bien dá la impresión de ser un enlistado de tipo caprichoso por parte de los legisladores, anén de que se incluyen a lugares que no se puede concluir que tengan como fin el lu-

cro, como son los centros escolares o los clubes deportivos, por lo que en estricto Derecho no les sería aplicable el Reglamento General en comento.

En cuanto a las multas que se imponen a los giros enlistados por el Artículo 3 del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, según lo preceptuado por el Artículo 35 del mismo:

Artículo 35.- "El incumplimiento a lo preceptuado en este ordenamiento, se sancionará de la forma siguiente:

... II) Cuando no se cumpla con lo que establecen las fracciones I a VI inclusive del Artículo 10 de este ordenamiento, se impondrá la siguiente sanción:

Para el Grupo I: de \$1,000.00 a \$3,000.00.

Para el Grupo II : de \$2,000.00 a \$6,000.00.

Para el Grupo III: de \$3,000.00 a \$8,000.00.

Para el Grupo IV: de \$5,000.00 a \$10,000.00.

A este respecto, el Artículo 10 del Reglamento General de referencia indica:

Artículo 10.- "Los propietarios, administradores o encargados de los establecimientos, tendrán las si-

guientes obligaciones:

- I) Cuidar que el exterior y el interior de los locales se conserven en buenas condiciones de limpieza.
- II) Exhibir con caracteres legibles la lista de precios que corresponda a los servicios que se proporcionen o a los espectáculos que se presenten tratándose de establecimientos que vendan diferentes artículos, serán los precios en cada uno de ellos.
- III) Exhibir en lugar visible la licencia de funcionamiento o copia certificada de la misma.
- IV) Destinar exclusivamente el local para la actividad o actividades a que se refiere la licencia.
- V) Contar con el personal necesario para el funcionamiento eficiente de cada giro.
- VI) Contar con el libro de visitas de inspección debidamente autorizado por la Delegación del Departamento del Distrito Federal que corresponda, en el que los inspectores deberán anotar la síntesis de las visitas realizadas".

En lo tocante a las faltas cometidas por el incumplimiento a lo señalado por las fracciones I a VI del Artículo 10 del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, se considera que las sanciones se

encuentran ajustadas a la legalidad, puesto que las mismas toman en cuenta la gravedad de la infracción, pese a que como ha quedado asentado, no existe una relación entre ésta y la sanción impuesta en su contra, lo que en un momento dado redundaría en una inexacta aplicación de la justicia.

Artículo 35"...

III) Cuando no se cumpla con lo que establecen las fracciones VII a XIII inclusive del Artículo 10 de este ordenamiento, se impondrá la siguiente sanción:

Para el Grupo I : de \$3,000.00 a \$6,000.00.

Para el Grupo II: de \$5,000.00 a \$8,000.00.

Para el Grupo III: de \$6,000.00 a \$9,000.00.

Para el Grupo IV : de \$7,000.00 a \$10,000.00."

Las fracciones VII a XIII del Artículo 10 del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos aluden:

Artículo 10 "...

VII) Impedir el acceso a la utilización de las instalaciones a personas en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes.

VIII) Impedir que en el interior de los establecimien

tos se fijan leyendas, anuncios impresos o propaganda de carácter político o religioso.

IX) Prevenir las conductas que tiendan a la mendicidad y a la prostitución.

X) Impedir que el pago de los servicios se haga en especie o se reciban bienes de prenda.

XI) Impedir la entrada a personas armadas, exceptuando los miembros de corporaciones policiacas en servicio.

XII) Prohibir que se crucen apuestas en el interior de los establecimientos.

XIII) Respetar el aforo autorizado a los locales en los que presenten espectáculos públicos". (64)

Las multas en cuestión son del todo legales, en vista de que las infracciones se encuentran contempladas por el Artículo 35 fracción III del ordenamiento jurídico en estudio y debido a la gravedad de las mismas y a las consecuencias que pueden sobrevenir por las faltas que se mencionarán en las fracciones

(64) REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 1981.

VII, IX, XI y XIII del Artículo 10.

En cuanto a las sanciones económicas a que alude el Reglamento General para Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal, es de asentarse que si bien es cierto que sus montos resultan inoperantes, también lo es que se elevarán anualmente en virtud de que el Artículo 37 del ordenamiento legal en estudio indica que las multas de referencia se incrementarán acorde al aumento del salario mínimo que rija en el Distrito Federal, lo cual consideramos que es una disposición que se apeg a la legalidad, ya que se evitará en lo sucesivo que ocurran conductas ilícitas que no sean sancionadas adecuadamente.

3.2.1.3.3. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.- Este ordenamiento jurídico se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de julio de 1987 y en sus Artículos 341, 342 y 343 contempla la imposición de multas en contra de los responsables de conductas ilícitas, las cuales se describen a continuación:

Artículo 341.- "Se sancionará al Director Responsable de Obra, al Corresponsable, al propietario o poseedor, al titular, al Perito Responsable o a las personas que resulten responsables:

I.- Con multa de cien mil a un millón de pesos:

- a) Cuando en cualquier obra, instalación o explotación de yacimientos no muestre, a solicitud del inspector, - copia de los planes registrados y la licencia correspondiente.
- b) Cuando se invada con materiales o usen la vía pública o cuando hagan cortes de banquetas, arroyos y guarniciones, sin haber obtenido previamente el permiso correspondiente.
- c) Cuando obstaculicen las funciones de los inspectores señaladas en el capítulo anterior.

En relación con lo señalado con el inciso c) descrito, es menester indicar que el capítulo a que se refiere dicho inciso es el denominado "Visitas de Inspección".

- d) Cuando realicen excavaciones u otras obras que afecten la estabilidad del propio inmueble o de las construcciones y predios vecinos o de la vía pública.
- e) Cuando violen las disposiciones relativas a la conservación de edificios y predios.

Igual sanción se aplicará al propietario o poseedor, al Titular, al Director Responsable de Obra o al Perito Responsable, cuando no de aviso de terminación de las obras dentro del plazo señalado en las licencias correspondientes.

Consideramos que la Fracción I del Artículo 341 del reglamento en estudio no se encuentra apegada a Derecho, en virtud de que prevé que se impongan sanciones pecuniarias dentro del mismo mínimo y máximo a conductas ilícitas que por su comisión no pueden tener similares consecuencias dada su gravedad, por lo que proponemos - que los actos ilícitos a que aluden los incisos a), c) y el segundo párrafo del inciso e), se encuentren regulados en otro punto con una sanción menor.

II.- Con multa de quinientos mil a un millón de pesos:

- a) Cuando una obra o instalación no respeten las previsiones contra incendio previstas en este reglamento.
- b) Cuando para obtener la expedición de licencias o durante la ejecución o uso de la edificación o yacimiento, se haya hecho uso, a sabiendas, de documentos falsos.

En lo que concierne al inciso a) de la fracción II del Artículo 341 de este reglamento, cabe señalar que las sanciones de referencia son inoperantes ya que se pone en peligro la vida de los residentes del inmueble y la estabilidad de éste.

Por otra parte, es menester manifestar que además de imponer la multa en contra del responsable del ilícito mencionado en el inciso b) de la fracción analizada, es procedente que las autoridades judiciales apliquen la -

pena que corresponde a la comisión del delito de falsificación de documentos.

III.- Con multa equivalente al diez por ciento del valor del inmueble de acuerdo al avalúo correspondiente que - emita alguna Sociedad Nacional de Crédito:

a) Cuando una obra excediendo las tolerancias previstas en este reglamento, no coincidan con el proyecto arquitectónico o diseño estructural autorizado.

b) Cuando en su predio o en la ejecución de cualquier - obra no se respeten las restricciones, afectaciones y - usos autorizados, señalados en la Constancia de Uso del Suelo, alineamiento y Número Oficial".

En lo que corresponde a la fracción III del artículo en cuestión, indicamos que se trata de una medida justa en virtud de la gravedad de la falta administrativa y las consecuencias que pudieran ocurrir.

Artículo 342.- "Se sancionará a los Directores Responsables de Obra o Corresponsable respectivo, que incurran - en las siguientes infracciones:

I.- Con multa de quinientosmil a un millón de pesos:

a) Cuando no se cumpla con lo previsto por los artículos 43 y 314 de este reglamento.

En relación con el inciso a) de la fracción I del Artí-

culo 342 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, es oportuno mencionar que los Artículos 43 y 314 del mismo, se refieren respectivamente a las obligaciones del Director Responsable de Obra y del Perito Responsable en la explotación de yacimiento.

b) Cuando en la ejecución de una obra violen las disposiciones establecidas en el Título Quinto y en las Normas Técnicas Complementarias de este Reglamento.

El título quinto del ordenamiento jurídico en estudio - alude al proyecto arquitectónico.

c) Cuando no observen las disposiciones de este reglamento en lo que se refiere a los dispositivos de elevación de materiales y de persona durante la ejecución de la obra y al uso de transportadores electromecánicos en la edificación.

En lo relativo a lo establecido por la fracción I del Artículo 342 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, asentamos que las sanciones resultan ser inoperantes, considerando la responsabilidad que debía tener quien comete el acto ilícito y la gravedad de éste, así como los efectos que se podrían ocasionar por la comisión de la falta.

II.- Con multa de setecientos cincuenta mil a un millón de pesos:

a) Cuando en la obra utilicen los procedimientos de - construcción a que se refiere el Artículo 258 de este reglamento, sin autorización previa del Departamento.

El Artículo 258 del Reglamento de Construcciones para - el Distrito Federal vigente menciona:

Artículo 258.- "Podrán utilizarse los nuevos procedimien - tos de construcción ~~que se desarrolló de la técnica~~ introduzca, previa autorización del Departamento, para lo - cual el Director Responsable de la Obra presentará una justificación de idoneidad detallando el procedimiento propuesto y anexando en su caso, los datos de los estu - dios y los resultados de las pruebas experimentales - efectuadas".

Las sanciones indicadas en el artículo 342 del Reglamen - to de Construcciones para el Distrito Federal se consi - deran apegadas a Derecho en lo referente a lo dispuesto por la fracción I, puesto que si bien se utilizan técni - cas nuevas de construcción, también lo es que no se ha demostrado plenamente la certeza de que dichos procedi - mientos sean efectivos y además, no se ha solicitado al órgano administrativo competente la autorización para - utilizarlos.

b) Cuando no acaten las disposiciones relativas contenida

das en el Título Quinto de Reglamento en la edificación de que se trate, salvo en el caso de las infracciones - que prevé y sanciona el Artículo 341 de este reglamento.

c) Cuando en la construcción o demolición de obras, explotación de yacimientos o para llevar a cabo excavaciones usen explosivos sin contar con la autorización - previa correspondiente.

d) Cuando en una explotación de un yacimiento no tomen las medidas necesarias para proteger la vida y salud de los trabajadores o de cualquier otra persona a la que - pueda causarse daño.

Por lo que corresponde a los incisos b), c) y d), las - sanciones aludidas resultan ser inoperantes porque se - atenta contra la seguridad de las personas que laboran y que en dado caso, residan o hagan uso del inmueble.

Artículo 343.- Se sancionará a los propietarios o - poseedores titulares, Directores Responsables de Obra y Peritos Responsables, en su caso, con multa equivalente hasta el diez por ciento del valor del inmueble, de acuerdo al avalúo correspondiente que expida alguna Sociedad Nacional de Crédito, en los siguientes casos:

I.- Cuando se estén realizando obras o instalaciones, sin haber obtenido previamente la licencia respectiva de acuerdo con lo establecido en este Reglamento.

II.- Cuando se hubieren violado los estados de suspensión o clausura de la obra o yacimiento.

III.- Cuando se hubieren realizado obras o instalaciones sin contar con la licencia correspondiente, y las mismas no estuvieren regularizadas". (65)

En relación con el artículo 343 del Reglamento en estudio, anotamos que las sanciones se encuentran apegadas a Derecho, dada la gravedad de las infracciones, aún - de que en la conducta ilícita prevista en la fracción II se considera que se puede imponer en contra del responsable la pena mencionada por el Código Penal para el Distrito Federal, para el caso de "quebrantamiento de sellos".

3.2.1.3.4. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.- Esta ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976, en la cual se indica

(65) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 3 DE JULIO DE 1987. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

en la fracción II de su Artículo 92, que una de las sanciones podrá consistir en multa de \$1,000.00 a \$1,000,000.00 o tratándose de inmuebles, hasta del 10% de su valor autorizado, siendo el Departamento del Distrito Federal la autoridad facultada para imponerlas, según lo dispone el Artículo 89 de ese ordenamiento legal.

Artículo 59.- "Para los efectos de esta Ley, se entiende por fusión la unión de un solo predio de dos o más terrenos colindantes".

Artículo 60.- "Se entiende por subdivisión o relotificación, la partición de un terreno, que no requiera del trazo de una o más vías públicas.

A las subdivisiones de terrenos mayores de 10,000 metros cuadrados, se les dará el tratamiento correspondiente a fraccionamientos".

Artículo 61.- "Se entiende por fraccionamiento la división de un terreno en lotes que requiera el trazo de una o más vías públicas".

Artículo 63.- "Ninguna fusión, subdivisión, relotificación o fraccionamiento se podrá llevar a cabo, sin que previamente se obtenga la autorización del Departamento del Distrito Federal y se cumplan los requi-

sitos que establece esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias..."

Artículo 71.- "Se considerarán ilegales las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos que no estén autorizados por el Departamento del Distrito Federal de acuerdo con esta Ley y las demás disposiciones aplicables.

También se consideran ilegales las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos autorizados, cuyos propietarios no realicen las obras o no hayan satisfecho los requisitos a que están obligados, de acuerdo con la autorización concedida".

Artículo 72.- "En los casos del artículo anterior, el Departamento del Distrito Federal:
...III) Aplicar las demás medidas de seguridad y sanciones que establece esta Ley". (66)

Las sanciones que señala la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, se encuentran apegadas a

(66) LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
Colección Porrúa. Leyes y Códigos de México. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

la legalidad, puesto que las faltas aludidas revis-
ten cierto grado de gravedad, en virtud de que los
responsables no sólo no cumplieron con una obliga-
ción que se les impone, sino que en un momento dado
se pueden ocasionar daños a individuos que actuaron
de buena fe, provocando que se incurran en acciones
que resulten más perjudiciales para la sociedad.

3.2.1.3.5. Reglamento de Mercados para el Distrito
Federal.- Este reglamento fue publicado en el Diario
Oficial de la Federación el 10. de junio de 1951 y
en la fracción I de su Artículo 97 indica:

"Se multará de dos a doscientos cincuenta pesos a
las infracciones de este reglamento". (67)

Sea cual fuere la falta que se cometiese, los montos
señalados son totalmente inoperantes, en virtud de
que dichas sumas no se encuentran acordes a la reali-
dad y en nada cumplen con el objetivo de ser una san-
ción justa y legal, aun y cuando se alegue que la
situación económica del responsable sea precaria.

(67) REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDER-
RAL. Diario Oficial de la Federación de 10. de junio
de 1951.

De esta manera y después de haber efectuado el estudio de la multa en el Derecho Mexicano, procederemos a realizar lo propio en otra sanción prevista por el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que los órganos que conforman a la Administración Pública Federal se encuentran facultados para imponer, en uso de la Potestad Sancionadora Correctiva: el arresto.

3.2.2. EL ARRESTO.- CONCEPTO.- CONMUTABILIDAD.- REQUISITOS.

Para el jurista mexicano Rafael Márquez Piñero, el arresto es la "detención con carácter provisional, de una persona culpable o sospechosa, en nombre de la autoridad". (68)

En lo concerniente a la definición que del arresto menciona este jurisconsulto de nuestro país, apuntamos que la misma se constriñe exclusivamente al pun-

(68) MARQUEZ Piñero, Rafael. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México, 1985. Pág. 198.

to de vista del Derecho Penal, siendo que el arresto en el Derecho de las Infracciones Administrativas reviste características distintas, tal como lo apuntaremos en este mismo capítulo.

El arresto, para los efectos del campo de estudio del presente trabajo, es aquella sanción que consiste en la privación de la libertad hasta por 36 horas, dictada por la autoridad administrativa en contra del responsable de un comportamiento que infrinja lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos de tal naturaleza.

En este orden de ideas, la definición de arresto contiene los siguientes elementos:

a) Sanción que consiste en la privación de la libertad.- El arresto en la mayoría de los casos es una medida de carácter penal que será sin excepción, la privación de la libertad. Sin embargo, en ciertos casos, el arresto puede no tener tal carácter, como se desprende de la jurisprudencia que a continuación señalaremos:

"ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO, NO TIENE CARÁCTER PENAL.-El arresto como medida disciplinaria o de apremio no constituye una pena, por lo que no se re-

quiere el ejercicio de la acción penal para aplicarla. Las medidas de apremio son aquellas de las que puede disponer la autoridad para hacer cumplir sus resoluciones y su establecimiento se justifica por la necesidad que existe para que se cumplan aquéllas y en ejercicio del imperio de que está investida para hacer cumplir sus determinaciones judiciales. En consecuencia, cuando un juez del orden civil como medida de apremio, dicta el arresto de una persona fundándose en el Artículo 73 fracción IV del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, no viola el Artículo 21 Constitucional". (69)

De esta jurisprudencia, consideramos que se puede aludir a que como ya se ha descrito antes, el arresto

(69) APENDICE 1985.- TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. SEPTIMA EPOCA. SEXTA PARTE.
 A.R. 333/73. FRANCISCO DURAN LECHUGA. UNANIMIDAD DE VOTOS. VOL. 72, PAG. 45.
 A.R. 241/74. FERNAN VAZQUEZ ESPINOSA. UNANIMIDAD DE VOTOS. VOL. 72, PAG. 45.
 A.R. 645/74. WENCESLAO CANACHO OROZCO. UNANIMIDAD DE VOTOS. VOL. 62, PAG. 45.
 A.R. 870/74. PEDRO DURAN CUANAL. UNANIMIDAD DE VOTOS. VOL. 72/PAG. 45.
 A.R. 849/74. GENOVEVA RAMOS DE AVILA. UNANIMIDAD DE VOTOS. VOL. 72, PAG. 45.

puede ser una medida no necesariamente de carácter penal, sino que puede ser aplicada por las autoridades para obligar a los individuos a cumplir con las resoluciones que se dicten.

b) Por un término máximo de 36 horas.- El arresto conforme al Artículo 21 de la Carta Magna vigente, tendrá como máximo 36 horas de duración.

c) Dictada por la autoridad administrativa.- El arresto, como sanción será una resolución de las autoridades que conforman a los Organos de la Administración Pública.

d) Contra el responsable de un comportamiento que infrinja lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos. El arresto se aplicará únicamente en contra de aquel individuo que adecúe su conducta a lo señalado por las leyes o reglamentos como una infracción de los mismos.

Ahora bien, partiendo del concepto anterior, indicaremos que existe un vínculo entre dos campos de la ciencia jurídica (el penal y el administrativo), puesto que la sanción de referencia consistirá en todo caso en la privación de la libertad del individuo que transgreda, a través de la comisión de una acción o una omisión, los ordenamientos legales (ma-

teria del campo penal) impuesta por los órganos competentes de la Administración Pública (materia del campo administrativo).

En relación con lo anterior, consideramos de trascendencia recalcar que entendemos por Derecho de las Infracciones Administrativas o Derecho Penal Administrativo (denominación analizada en el capítulo inicial del presente trabajo), aquella rama del Derecho Público que se encarga del estudio de las infracciones administrativas y de las sanciones correctivas o disciplinarias que imponen los órganos que integran la Administración Pública.

3.2.2.1. Lineamientos Generales de la Condonación de los Arrestos Impuestos por los Jueces Calificadores. Estos lineamientos se publicaron en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el día 10. de marzo de 1986, aludiendo a lo siguiente:

"El Artículo 19, fracción II, del Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, establece que a los Delegados del Departamento del Distrito Federal corresponde condonar los arrestos impuestos por los Jueces Calificadores, cuando a su juicio así lo amerite, con base a los lineamientos que emita la Coor-

dinación General Jurídica del propio Departamento.

Con fundamento en el citado artículo, así como en el 17 fracción II del mismo ordenamiento, los CC.Delegados del Departamento del Distrito Federal, para el ejercicio de la facultad de condonación en sus respectivas jurisdicciones deberán apegarse a los siguientes

LINEAMIENTOS GENERALES

- 1.- Que el infractor no sea reincidente.
- 2.- Que al infractor no se le haya suspendido otra sanción en los términos del Artículo 11 de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.
- 3.- Para los efectos señalados en los puntos anteriores, se consultará el registro de infractores que obra en los archivos de la Dirección General de Servicios Legales, Unidad de Supervisión y Vigilancia de Tribunales Calificadores.
- 4.- Cuando el médico del Juzgado Calificador o del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, certifique que el arresto puede poner en grave peligro la salud del infractor.
- 5.- Cuando se trate de un infractor que cometa una falta de manera circunstancial y goce de buena reputación.

6.- No deberá condonarse el arresto si el infractor teniendo capacidad económica para pagar la sanción pecuniaria, opta por la corporal, para posteriormente solicitar la condonación de la misma.

7.- Las condonaciones se tramitarán invariablemente a solicitud de parte y se comunicarán por escrito a autoridad administrativa competente, con copia a la Dirección General de Servicios Legales para los efectos de registro ..."(70)

En cuanto a los lineamientos de referencia, consideramos que se apegan a Derecho, en virtud de que por una parte atienden a las condiciones personales del infractor, tanto de salud como económicas, así como también a una posible mala fe del individuo y a los antecedentes que se tengan, y por otra parte, existe especial énfasis a la probabilidad de que la falta haya sido cometida de manera circunstancial, protegiéndose a la comunidad al evitar que la persona que haya incurrido en la falta por la que se está solicitando la condonación del arresto, sea favorecido

(70 LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CONDONACION DE LOS ARRESTOS IMPUESTOS POR LOS JUECES CALIFICADORES. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal de lo. de marzo de 1986.

con tal prerrogativa.

Así pues, posterior a la definición del arresto, los elementos que lo componen y los requisitos necesarios para su conmutabilidad por multa, nos referiremos a la sanción de arresto incommutable, y a la causa de su aplicación, prevista en los artículos 90 y 215 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, publicado en Diario Oficial de la Federación el día 28 de julio de 1976.

3.2.2.2. EL ARRESTO INCOMMUTABLE.- SU INCONSTITUCIONALIDAD.-PERIODO DE DESINTOXICACION.

Definiremos al arresto incommutable como aquella privación de la libertad del individuo, dictada por la autoridad administrativa competente, por un término de 36 horas, sin que proceda a favor del primero el pago de una multa.

Esta sanción se encuentra prevista, como ya se ha mencionado, en los Artículos 90 y 215 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en el capítulo denominado "Sanción Especial", en los siguientes términos:

Artículo 90.- "Se prohíbe a toda persona conducir en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacien

tes, los vehículos a que se refiere el presente ordenamiento. Para los efectos de este reglamento, se considera que una persona se encuentra en estado de ebriedad cuando tenga 0.08% o más de contenido alcohólico en la sangre..."

Artículo 215.- "Al que contravenga las disposiciones del presente reglamento, le serán impuestas las siguientes sanciones:

SANCION ESPECIAL

ESTADO DE EBRIEDAD O BAJO LA INFLUENCIA DE ESTUPEFACIENTES.

Arresto hasta por treinta y seis horas" (71)

Lo asentado en los Artículos 90 y 215 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, puede ser analizado desde dos puntos de vista:

a) Como una medida de desintoxicación del individuo que adecúa su conducta a estos últimos preceptos.-Es una disposición atinada y congruente, ya que se previenen accidentes que pudieran causarse por la misma

(71) REGLAMENTOS SOBRE POLICIA Y TRANSITO. Colección Porrúa. Leyes y Códigos de México. Décimo-cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1984.

condición del sujeto, además de que se dá un plazo para que éste se recupere del estado descrito y por otra, cumple con la imposición de la sanción.

b) Como sanción ilegal en virtud de que no se le concede el derecho de optar por la conmutación del arresto por multa, sino que se le aplica la privación de libertad de 36 horas, previo examen médico correspondiente que dictamine el estado del individuo, en cuanto al contenido etílico que tenga en la sangre el mismo.

En relación con lo expuesto en el párrafo que antecede, mencionaremos lo señalado en la siguiente jurisprudencia:

"INFRACCIONES .AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. DERECHO DE OPCION.-

El Artículo 21 Constitucional las faculta para castigar con multa o arresto hasta por quince días pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal o la pecuniaria" (72)

(72) APENDICE 1975. QUINTA EPOCA. TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PAG. 694.
 TOMO XXVI. Pág. 1992. Ortiz Marcelino.
 TOMO XXX. Pág. 222. Alba Valenzuela Ezequiel.
 TOMO XXXIII. Pág. 1130. Carrillo Luis G.
 TOMO XXXVI. Pág. 1793. Cruz Juan de la, y Coag.
 TOMO XXXVI. Pág. 1846. Híjar Labastida René y Coag.

De la jurisprudencia citada, se desprende que (si bien es cierto que el máximo de duración del arresto ha sido reducido por reformas al Artículo 21 de nuestra Carta Magna de 3 de febrero de 1983) resulta inconstitucional el imponer la sanción de arresto en 36 horas, sin que se dé al responsable de la conducta ilícita el derecho de optar entre la pena pecuniaria y la corporal.

En otro orden de ideas, en el siguiente punto de nuestro estudio abundaremos sobre diversas disposiciones legales vigentes en el Distrito Federal, en las cuales se prevé la imposición de arrestos en contra de los responsables de infracciones a dichas disposiciones.

3.2.2.3. EL ARRESTO EN LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.

3.2.2.3.1. Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno en el Distrito Federal (73)

De lo señalado por el reglamento referido y que ha sido transcrito en este mismo capítulo, podemos asen-

tar que la sanción de arresto aludida por sus Artículos 4o. 5o. y 6o. relacionados con el Artículo 3o., es coherente, puesto que se encuentran conformes a la gravedad del proceder del responsable y por ende, están apegadas a la legalidad; sin que pueda alegarse que son penas excesivas, puesto que se cumple con la finalidad de prevenir que se cometan las faltas mencionadas.

3.2.2.3.2. Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.-

Artículo 97.- "Las infracciones a este reglamento se rán sancionadas como sigue:

...IV.- Si la falta es grave, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal ordenará el arresto administrativo hasta por quince días, en la cárcel de la ciudad, en los términos del Artículo 100 de este reglamento". (74)

Consideramos que la fracción IV del Artículo 97 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal es anticonstitucional, ya que se opone en forma terminante a lo preceptuado por el Artículo 21 de nuestra

(74) REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.
Ob. Cit.

Carta Magna, debiendo ser reformado para que se actualice, por imponer una sanción que excede al máximo de la duración del arresto que contempla dicho precepto de nuestra Ley Fundamental.

3.2.2.3.3. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.- El artículo 346 del ordenamiento jurídico aludido ordena:

Artículo 346.- "A quien se oponga o impida el cumplimiento de órdenes expedidas por el Departamento, se le sancionará con arresto administrativo hasta por 36 horas en los términos de la Ley".

Lo previsto por el artículo 346 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal se considera legal, dada la gravedad de la actitud de referencia y que se impide la función del personal comisionado por la autoridad competente, que en este caso son las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal. (75)

En el siguiente punto de este capítulo nos avocaremos al estudio de las sanciones administrativas que en ejercicio del Poder Sancionador Disciplinario, imponen los órganos de la Administración Pública en contra de los servidores públicos que con ese carácter, incurrir en contravenciones legales.

3.3. POTESTAD SANCIONADORA DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- ARTICULO 109 FRACCION III y 113 CONSTITUCIONALES, 47 y 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Consideramos que, como ya lo asentamos en el segundo capítulo de la presente tesis, la Potestad Sancionadora Disciplinaria es la facultad de que se encuentran investidos los órganos que componen a la Administración Pública para imponer las sanciones correspondientes (con fundamento en los Artículos 109 fracción III y 113 de la Carta Magna; 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) a los individuos que tengan tal carácter y que

en ejercicio de sus funciones, adecúan su conducta a lo previsto por los ordenamientos jurídicos aplicables como contravenciones legales.

3.3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 109.- "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones:

...III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones".

Artículo 113.- "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por

los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de que las señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del Artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

(76)

Ahora bien, los Artículos 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con los preceptos constitucionales de referencia, aluden a lo siguiente:

3.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Artículo 47.- "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la seguri-

dad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

II.- Formular y ejecutar legalmente en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión,

consERVE bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo y evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos, las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluído el período para el cual se le designó o haber cesado por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como el otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohiba.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas forman o hayan formado

parte.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales, se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

XVII.- Abatenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción, de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley.

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este

artículo y en los términos de las normas que al objeto se expidan.

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público...

Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa, consistirán en:

- I.- Apercibimiento privado o público.
- II.- Amonestación privada o pública.
- III.- Suspensión.
- IV.- Destitución del puesto.
- V.- Sanción económica.
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público..."(77)

Al respecto, los Artículos 54, 55 y 56 del ordenamiento jurídico en estudio, aluden a lo siguiente:

Artículo 54.- "Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incu-

(77) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DE LA FEDERACION.
Ob. Cit.

rra y a conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella.

II.- Las circunstancias socio-económicas del servidor público.

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

V.- La antigüedad del servicio.

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones.

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones". (78)

Artículo 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados..." (79)

(78) SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, Ob. Cit.

(79) SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, Ob. Cit.

Artículo 56.- "Para la aplicación de sanciones a que hace referencia el Artículo 53, se observarán las siguientes reglas:

- I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un término no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.
- II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.
- III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período a que se refiere la fracción I y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.
- IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.
- V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, car-

go o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que ditará el órgano que corresponda según las leyes aplicables.

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad". (80)

3.3.2.1. Apercibimiento Privado o Público.- Para el jurista Ignacio Medina Lima, el apercibimiento "es una sanción que los magistrados y los jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturban o contrarían el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o faltan de palabra o por escrito, al respeto y consideración debidas a la administración de justicia". (81)

De lo expuesto por el autor citado, añadiremos que si bien es cierto que los jueces y magistrados tendrán

(80.) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Ob. Cit.

(81) MEDINA Lima Ignacio. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 161.

la facultad aludida, no serán los únicos investidos con tal atribución, en virtud de que como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los órganos que conforman a la Administración Pública también gozarán de ella.

En lo concerniente al apercibimiento, es conveniente aludir a lo previsto por los Artículos 24 inciso 10 y 43 del Código Penal para el Distrito Federal vigente.

Artículo 24.- "Las penas y medidas de seguridad son:

...10.- Apercibimiento'.

Artículo 43.- "El apercibimiento consiste en la conminación que un juez hace a una persona cuando ha delinquido y se teme con fundamento en que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente" (82)

Al respecto, la doctrina mexicana indica lo siguiente:

El jurista Francisco González de la Vega opina que

(82) CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ob. Cit.

el simple apercibimiento es "una medida conminatoria de carácter preventivo que puede utilizar el juzgador discrecionalmente en sujetos amenazantes o peligrosos y que por su ausencia de reglamentación y su carácter de sanción anterior al delito, tal vez no podría aplicarse, salvo en casos especiales, como en los delitos de amagos y amenazas". (83)

Por su parte, los maestros Raúl Carranca y Rivas señalan que en el apercibimiento, en materia penal, el fundamento suficiente en el caso, lo aprecia el juez no arbitrariamente sino en función de su prudente arbitrio y siempre que la actitud o las amenazas del indicado hayan llegado al conocimiento cierto del juez y que el apercibimiento constituye una medida preventiva ante delictum". (84)

Así pues, se puede expresar que la diferencia sustancial entre el apercibimiento en materia de Derecho de las infracciones administrativas y en el Derecho

(83) GONZALEZ de la Vega, Francisco. El Código Penal Comentado, Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Pág. 127.

(84) CARRANCA y Trujillo, Raúl y CARRANCA y Rivas, Raúl. Código Penal anotado. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S. A. 1978. Pág. 136.

Penal, es que mientras en el primero se trata de una sanción que se impone por las autoridades administrativas posterior a la conducta ilícita, en el Derecho Penal se trata de una medida de seguridad de parte del juzgador, anterior a la comisión de un acto u omisión de carácter delictivo.

3.3.2.2. AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA.

Para el autor Héctor Fix-Zamudio, la amonestación es "la exhortación para que no se repita una conducta delictuosa". (85)

Consideramos que si bien se amonesta en ocasiones, por parte de la autoridad judicial a los sujetos activos de un acto que constituya delito, la amonestación también se hará a las personas que aun y cuando su proceder no revista tal carácter, se adecúe a lo previsto por las normas jurídicas como una contravención a las mismas.

En cuanto a la amonestación, los Artículos 24 inciso

(85) FIX-ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 137.

9 y 42 del Código Penal vigente, manifiestas:

Artículo 24.- "Las penas y medidas de seguridad son:
...9.- Amonestación.

Artículo 42.- La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidire". (86)

En lo tocante a la amonestación, el autor Francisco González de la Vega menciona que "la amonestación, sanción preventiva, constituye principalmente medida de naturaleza moral y conminatoria y contiene dos características conjuntas:

- a) Es una reprensión o extrañamiento solemne -público o privado- hecho por el juez al delincuente por el delito cometido.
- b) Es un apercibimiento, advertencia o escarmiento para el futuro, en que el juez previniendo la reincidencia, hace saber al condenado la agravación de esta reincidencia". (87)

(86) CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ob. Cit.

(87) GONZALEZ de la Vega, Francisco. Ob. Cit.

En el tema que estudiamos, los juristas Raúl Carrancá y Trujillo y Raúl Carrancá y Rivas, aluden a que "la amonestación constituye una sanción preventiva en cuanto al futuro y accesoria, aplicable post=delictum; y en esto último consiste una de sus diferencias con el apercibimiento". (88)

Así pues, anotaremos que tanto en el Derecho de las Infracciones Administrativas como en el Derecho Penal, la amonestación reviste la característica común de ser un acto jurídico posterior a la comisión de la contravención a la ley, diferenciándose en que en el primer caso, será la autoridad administrativa la que la aplique y en el segundo, será competencia del juez en materia penal.

3.3.2.3. SUSPENSION.

Para el jurista Alvaro Bunster, la suspensión es "el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito". (89)

(88)CARRANCA y Trujillo, Raúl y CARRANCA y Rivas, Raúl.Ob.Cit.

(89)BUNSTER, Alvaro.Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V.Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. Pág. 111.

De lo aludido en el párrafo que antecede, indicaremos que la suspensión no solamente se dará en contra del responsable de la comisión de un delito, sino que puede ser aplicada en este caso, por los órganos de la Administración Pública en contra del servidor público que en ejercicio de sus funciones contravenga el ordenamiento legal.

En lo correspondiente a la suspensión de derechos, los Artículos 24 inciso 12 y 45 del Código Penal para el Distrito Federal en vigor expresan:

Artículo 24.- "Las penas y medidas de seguridad son:
...12. Suspensión o privación de derechos".

Artículo 45.- La suspensión de derechos es de dos clases:

- I) La que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta.
- II) La que por sentencia formal se impone como sanción". (90)

Al respecto, aludiremos a que la suspensión en el ejercicio de las funciones que imponen los órganos de la Administración Pública, tiene cierto parecido con

(90) CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Ob. Cit.

lo previsto en la fracción II del Artículo 45 del Código Penal para el Distrito Federal, distinguiéndose en que en el primer caso, la sanción será impuesta como se ha aludido, por el órgano de la Administración Pública en contra del servidor público que en ejercicio de sus funciones infringe lo dispuesto por el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de una resolución que tenga un carácter administrativo y en el segundo, será una pena impuesta por el juzgador en contra del sujeto de un delito.

3.3.2.4. DESTITUCION DEL PUESTO.

Para el maestro José Barragán, la destitución es "la separación de una persona del cargo que desempeñaba, como corrección o castigo". (91)

3.3.2.5. INHABILITACION TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.

Para el mencionado jurista Alvaro Bunster, la inhabi

(91) BARRAGAN, Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. Pág. 270.

litación es el "impedimento absoluto para volver a ejercer una función o empleo". (92)

De lo expuesto en este último párrafo, se puede señalar que la inhabilitación, para el caso que nos ocupa, será absoluta para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público, mas no en una institución privada, según se desprende de lo previsto por el Artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Apuntaremos que lo previsto por el Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, en relación con los Artículos 47, 54, 55 y 56 de la misma Ley, se apega a la justicia, toda vez que tiene como finalidad el imponer las sanciones a los individuos que teniendo tal carácter en ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones contrarios a dicha norma jurídica, afectando con su conducta ilícita el eficaz servicio que debe proporcionar el Estado a la sociedad, y además se consideran para dicha imposición de sanciones, diversos factores como son la gravedad del acto ilícito,

(92) BUNSTER, Alvaro. Ob. Cit.

los beneficios obtenidos por el responsable, los daños o perjuicios que se causen por su conducta y las causas especiales y particulares de quien comete la falta que se sanciona.

Por otra parte, es de tomarse en consideración que es de gran importancia para la sociedad, que se impongan sanciones a los servidores públicos que incurran en faltas administrativas en ejercicio de sus funciones, toda vez que éstos serían los principales obligados a cumplir con las normas jurídicas que rigen a nuestro país, para así conservar el Estado de Derecho que caracteriza a la República Mexicana.

En el cuarto capítulo de nuestro trabajo, mencionaremos aquellas sanciones administrativas que a pesar de que no se encuentran contempladas en la Ley Suprema de la Nación, sí se imponen por los órganos de la Administración Pública en contra de los responsables de conductas ilícitas, por hallarse previstas en diversos preceptos jurídicos tanto federales como locales de nuestro país, mencionando diversas tesis jurisprudenciales aplicables y además, doctrina que al respecto exista.

CONCLUSIONES CAPITULO III

1.- Los órganos que integran a la Administración Pública se encuentran investidos de un Poder Sancionador que tiene una doble faceta: correctivo (por virtud del cual se les faculta para castigar a quienes incurren en una falta administrativa, acorde con lo dispuesto por el Artículo 21 Constitucional) y disciplinaria (aplicable exclusivamente en contra del servidor público que, en ejercicio de sus funciones adecúa su conducta a lo previsto como una contravención al Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con los Artículos 109 fracción III y 113 de nuestra Carta Magna).

2.- Los órganos de la Administración Pública, de conformidad con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden imponer en contra de los responsables de actos u omisiones de carácter administrativo, únicamente dos sanciones a saber: la multa y el arresto hasta por treinta y seis horas.

3.- La multa no cuenta con un monto máximo constitu-

cional, si bien los ordenamientos legales de nuestro país sí lo contemplan, el que puede ser una suma determinada o de acuerdo a días de salario mínimo vigente en la zona de que se trate o en el Distrito Federal, considerando la falta cometida, su gravedad, la situación económica-social del responsable y el bien jurídico tutelado para imponer la sanción.

4.- Nos inclinamos en el sentido de que el monto de las multas se ajuste al salario mínimo, puesto que de este modo se evitará que las mismas sean inoperantes al ser de mayor proporción la infracción, en cuanto a su gravedad y consecuencias, que el perjuicio que sufra el responsable de su comisión, con lo que dicha infracción no tuviere castigo en sí, o sea que operará lo que se ha denominado "fenómeno de indexación".

5.- Por otra parte y en cuanto al arresto se refiere, éste consiste en la privación de la libertad hasta por treinta y seis horas, en contra de quien contravenga la disposición legal, ejecutada para los efectos del presente trabajo, por las autoridades administrativas.

6.- En relación con el arresto, procede que de darse ciertos requisitos, sea conmutado por la multa, a

solicitud del individuo sancionado, teniendo tal conmutación una excepción, que ocurre cuando éste es responsable de conducir en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, en donde se aplicará un arresto inmutable de treinta y seis horas, que tiene dos puntos de vista: una sanción ilegal al no otorgarse el derecho de opción y por otra parte, una situación justa, puesto que se prevé que se provoquen accidentes y además, es un período de desintoxicación para el afectado por el citado arresto.

7.- En otro orden de ideas, al imponer sanciones en contra de los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones cometen una falta administrativa, actúan como ha sido aludido, en uso de su Poder Sancionador Disciplinario, siendo trascendente que se impongan los castigos que se enumeran en el Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que son los que tienen tal carácter y los principales obligados a cumplir con los ordenamientos jurídicos y preservar el Estado de Derecho.

CAPITULO IV

SANCIONES ADMINISTRATIVAS NO CONTEMPLADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- 4.1. LA CLAUSURA.- CONCEPTO.- COMO SANCION.- MEDIDA DE SEGURIDAD.
- 4.1.1. LA CLAUSURA EN ORDENAMIENTOS JURIDICOS EN MATERIA FEDERAL.
 - 4.1.1.1. LEY DE INVENCIONES Y MARCAS.
 - 4.1.1.2. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.
- 4.1.2. LA CLAUSURA EN ORDENAMIENTOS LEGALES VIGENTES EN EL DISTRITO FEDERAL.
 - 4.1.2.1. REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MER CANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DIS TRITO FEDERAL.
 - 4.1.2.2. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRI TO FEDERAL.

- 4.2. LA REVOCACION.- CONCEPTO.- COMO SANCION.- COMO MEDIO DE DAR FIN A UNA CONCESION.
- 4.2.1. LA REVOCACION EN LA LEGISLACION VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.2.1.1. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.3. CANCELACION.- CONCEPTO.- COMO SANCION.- COMO MEDIDA DE SEGURIDAD.
- 4.3.1. LA CANCELACION EN DISPOSICIONES LEGALES FEDERALES VIGENTES.
- 4.3.1.1. LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.
- 4.3.1.2. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.
- 4.3.1.3. LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.
- 4.3.2. LA CANCELACION EN DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.3.2.1. REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.3.2.2. REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.4. SUSPENSION.- CONCEPTO.- COMO SANCION.- COMO MEDIDA DE SEGURIDAD.
- 4.4.1. LA SUSPENSION EN ORDENAMIENTOS LEGALES VIGENTES EN MATERIA FEDERAL.
- 4.4.1.1. LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

- 4.4.2. LA SUSPENSION EN DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.4.2.1. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.4.2.2. REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 4.5. LOS ARTICULOS 73 FRACCIONES VI Y XXI, 115 FRACCION II y 124 CONSTITUCIONALES NO SON FUNDAMENTO PARA IMPONER ESTAS SANCIONES.
- 4.6. DOCTRINAS SOBRE ESTE TIPO DE SANCIONES.
 - 4.6.1. OPINION DEL JURISTA IGNACIO BURGOA.
 - 4.6.2. OPINION DE LA AUTORA MARGARITA LOMELI CEREZO.
 - 4.6.3. OPINION DEL MAESTRO JUVENTINO V. CASTRO.
 - 4.6.4. OPINION DEL JURISCONSULTO ANDRES SERRA ROJAS.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS NO CONTEMPLADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En este capítulo estudiaremos las sanciones administrativas que imponen los órganos que componen a la Administración Pública en contra de responsables de conductas ilícitas de tal naturaleza a pesar de que las referidas sanciones no se encuentran previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aludiendo a ordenamientos jurídicos de nuestro país, ya sean federales o locales que contemplan dichas sanciones, razón por la cual estas últimas revisten desde este punto de vista, un carácter de inconstitucionalidad.

Por otra parte y en relación con las sanciones en cuestión, indicaremos los casos en los que las mismas son consideradas como justas, dada la comisión de la falta administrativa, su gravedad y las posibles consecuencias y que los castigos enumerados por el Artículo 21 Constitucional serían por ese motivo, inoperantes.

Asimismo, nos avocaremos a expresar los casos en que los medios citados son considerados por la autoridad administrativa como medidas de seguridad, y por ende, no son sanciones en sí, sino un sistema de pro-

tección a los individuos o a los bienes materiales o jurídicos que se tutelan.

En el mismo orden de ideas, apuntaremos lo señalado por la doctrina y jurisprudencias mexicanas al respecto, para lograr un mejor entendimiento del tema, aun cuando en ocasiones pueden resultar contradictorias entre sí.

4.1. LA CLAUSURA.- CONCEPTO.- COMO SANCION.- MEDIDA DE SEGURIDAD.

Para el jurisconsulto argentino Miguel S. Marienhoff, clausura "importa una sanción accesoria o conjunta que consiste en la cesación o suspensión del ejercicio de una actividad de cualquier tipo, pudiendo ser definitiva o temporal o por tiempo indefinido." (94)

De lo indicado por este autor sudamericano, asentaremos que la clausura no será en todo caso una sanción accesoria o conjunta, sino que puede revestir el carácter de sanción principal en contra del responsa-

(94) MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, Segunda Edición Avanzada. Abeledo - Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1975. Pags. 603-604.

ble de la conducta ilícita, por la cual las autoridades administrativas la imponen.

Consideramos a la clausura como el cierre temporal o definitivo, mediante la fijación de sellos, de un inmueble, ya sea como sanción debido a la falta cometida en contra de algún ordenamiento legal o como medida de seguridad, para evitar accidentes graves. Esta la efectúa la autoridad competente para el caso concreto, debiendo llevarse a cabo a través de la orden y su correspondiente acta.

De lo asentado se puede indicar, que la definición de clausura tiene los siguientes elementos:

- a) Cierre temporal o definitivo.- La sanción de clausura puede ser según la gravedad de la infracción y la reincidencia en su caso, por un lapso de tiempo que puede ser determinado o indefinido.
- b) Mediante la fijación de sellos.- La clausura se lleva a cabo mediante la colocación de sellos, en el sitio que se clausura, con el fin de que el mismo no sea abierto por persona alguna, en la inteligencia de que el quebrantamiento de los referidos sellos de clausura sin autorización de la citada autoridad o resolución judicial que así lo decreta, se encuentra sancionado acorde con lo previsto por los Artículos

187 y 188 del Código Penal vigente.

- c) Como sanción a la falta cometida en contra de algún ordenamiento legal.- La clausura será en castigo por una contravención a una disposición jurídica.
- d) Como medida de seguridad.- La clausura tendrá como finalidad el evitar accidentes de graves consecuencias.
- e) Autoridad competente para el caso concreto.- La clausura en cualquiera de sus formas, solamente podrá ser realizada por la autoridad facultada.
- f) A través de la orden y su correspondiente acta.- Se tendrá que hacer la clausura cumpliendo con determinados requisitos y respetando las garantías individuales consagradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A mayor abundamiento, indicaremos ciertos ordenamientos jurídicos en los cuales se hace referencia a la clausura, tanto como sanción como a medida de seguridad.

4.1.1. CLAUSURA EN ORDENAMIENTOS JURIDICOS EN MATERIA FEDERAL.

4.1.1.1. Ley de Invenciones y Marcas.- Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 1976 y en las fracciones II y

III de su Artículo 225 indica:

Artículo 225.- "Las infracciones administrativas a esta ley o demás disposiciones derivadas de ello, están sancionadas con:

...II.- Clausura temporal hasta por 60 días.

III.- Clausura definitiva". (94)

A este respecto, el Artículo 210 de la ley de la materia señala lo siguiente:

Artículo 210.- "Son infracciones administrativas:

a) Las violaciones a las disposiciones de esta ley y las que de ella deriven.

b) La realización de actos relacionados con la materia que la Ley en comento regula, contrarios a los buenos usos y costumbres en la industria, comercio y servicios que implique competencia desleal.

1) El hacer aparecer como productos patentados, aquellos que no lo están. Si la patente ha caducado o

(94) LEGISLACION SOBRE PROPIEDAD INDUSTRIAL, TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA E INVERSIONES EXTRANJERAS. Colección Porrúa. Leyes y Códigos de México. Novena Edición. Editorial Porrúa. México, 1985.

fue nulificada, se incurrirá en la infracción después de un año de la fecha de caducidad o en su caso, de la fecha en que haya quedado firme la resolución de nulidad.

II) Usar una marca parecida, en grado de confusión a otra registrada, si dicha confusión ha sido declarada por la Secretaría de Industria y Comercio, para amparar los mismos o similares productos o servicios que los protegidos por la registrada.

III) Usar sin consentimiento de su titular, una marca registrada como elemento de un nombre comercial o de una denominación social, siempre que dichos nombres estén relacionados con establecimientos que operen con los productos o servicios protegidos por la marca.

IV) Usar de la zona geográfica en que reside la clientela efectiva, un nombre comercial semejante en grado de confusión con otro que ya está siendo usado por un tercero, para amparar un establecimiento industrial, comercial o de servicio, del mismo o similar giro.

V) Poner en venta o en circulación productos u ofrecer servicios, indicando que están protegidos por una marca registrada, sin que lo estén. Cuando el re-

gistro haya quedado definitivamente anulado, revocado, caducado o extinguido se incurrirá en la infracción después de un año de que haya causado estado la resolución correspondiente o que haya operado la caducidad, cancelación o extinción.

VI) Hacer aparecer como de procedencia extranjera productos de fabricación nacional.

VII) Utilizar o fijar en productos o en anuncios de servicios, indicaciones falsas sobre premios, medallas, certificaciones, condecoraciones u otras preseas de cualquier índole.

VIII) Usar como marcas, las denominaciones, signos o siglas a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XX y XXII del Artículo 91 de la Ley de Invenciones y Marcas.

El Artículo 91 de la Ley de Invenciones y Marcas, en sus fracciones señaladas hace alusión a lo siguiente:

Artículo 91.- "No son registrables como marcas:

...VII) Las que reproduzcan o imiten sin autorización, escudos, banderas y emblemas de cualquier país, estado, municipio o divisiones políticas similares; así como las denominaciones y siglas de organizaciones internacionales, gubernamentales, intergubernamentales, no gubernamentales o de cualquier otra orga

nización reconocida oficialmente; así como la designación verbal de los mismos.

VIII) Las que reproduzcan o imiten signos, penzones oficiales de control y garantía adoptados por un Estado, sin autorización de la autoridad competente.

IX) Las que reproduzcan o imiten monedas, billetes de banco y otros medios oficiales de pago nacionales o extranjeros o las monedas conmemorativas.

X) Las que reproduzcan o imiten condecoraciones, medallas u otros premios obtenidos en exposiciones, ferias, congresos, eventos culturales o deportivos reconocidos oficialmente.

XI) Los nombres, seudónimos, firmas, sellos y retratos de personas, sin consentimiento de los interesados, o si han fallecido, de sus ascendientes o descendientes de grado más próximo.

XII) Los títulos de obras literarias, artísticas o científicas y los personajes ficticios o simbólicos, salvo con el consentimiento de su autor, cuando conforme a la ley de la materia, ésta mantenga vigentes sus derechos; así como los personajes humanos de caracterización, si no se cuenta con su conformidad.

XIII) Las palabras simples o compuestas de lenguas vivas extranjeras y las construídas artificiosamen-

te de modo que por su grafismo o fonética parezcan voces extranjeras, cuando la marca se solicite para aplicarse a artículos o servicios que el solicitante produzca o preste exclusivamente en el país o en cualquier otro país de habla española.

IX) Las denominaciones, signos o figuras susceptibles de engañar al público o induciendo a error, entendiéndose por tales las que constituyan falsas indicaciones sobre la naturaleza, origen, componentes o cualidades de los productos o servicios que pretendan ampararse.

XI) Todo lo que sea contrario a la moral, a las buenas costumbres, al orden público y aquello que tienda a ridiculizar ideas o personas".

Continuamos con el Artículo 210 de la Ley de Inven-
ciones y Marcas.

IX) Intentar o lograr el propósito de desacreditar los productos, los servicios o el establecimiento de otro.

X) Efectuar en el ejercicio de actividades industriales o mercantiles, actos que causen o induzcan al público a confusión, error o engaño, por hacer creer o suponer infundadamente:

a) La existencia de una relación o asociación entre

un establecimiento y el de un tercero.

b) Que se fabrican productos bajo normas, licencias o autorización de un tercero.

c) Que se presten servicios o se vendan productos bajo autorización, licencias o normas de un tercero".

(95)

Lo dispuesto al respecto por la Ley de Invencciones y Marcas se encuentra apegado a Derecho, toda vez que las conductas ilícitas citadas se hallan encaminadas a una grave confusión entre la sociedad, siendo trascendente aludir que es patente la mala fe del responsable de la comisión de las faltas, amén de que actúa en forma desleal con los individuos que, dado al ejercicio de su actividad, resultan ser directamente competidores de quien incurre en la acción contraria a las leyes o reglamentos, pudiendo provocar a través de ese proceder que el afectado tenga daños y perjuicios indirectos, por el comportamiento ilegal del sujeto activo de dicha falta.

4.1.1.2. Ley Federal de Protección al Consumidor.- Es

(95) LEGISLACION SOBRE PROPIEDAD INDUSTRIAL, TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA E INVERSIONES EXTRANJERAS. Ob. Cit.

ta ley que publicóse en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, contiene como sanción la clausura ya sea temporal o definitiva de un local; tal y como se desprende de lo dispuesto por los Artículos 53 y 86 fracción II de la misma.

Artículo 53.- "La violación reiterada o contumaz a lo dispuesto en el artículo anterior, tratándose de servicios públicos de concesión federal, turísticos o de transporte o de viaje, hoteles, restaurantes u otros servicios análogos, podrá sancionarse por la autoridad competente, independientemente de la multa que corresponda, con la cancelación o revocación de la concesión, licencia, permiso o autorización respectivos y, en su caso, con la clausura temporal o definitiva del establecimiento".

Al respecto, el Artículo 52 de la ley en materia ordena:

Artículo 52.- "Todo proveedor de bienes o servicios estará obligado a respetar los términos, plazos, fechas, condiciones, modalidades, reservaciones y circunstancias, conforme a las cuales se hubiere ofrecido o se hubiere convenido con el consumidor, la entrega del bien o la prestación del servicio".

Artículo 86.- "Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, serán sancionadas por la autoridad competente con:

...II) Clausura temporal hasta por 60 días. (96)

Esta ley se encuentra, en lo concerniente a la sanción de clausura, conforme a la legalidad, en virtud de que el culpable tiene como único objetivo el obtener ilegales ganancias a costa del consumidor.

4.1.2. LA CLAUSURA EN ORDENAMIENTOS LEGALES VIGENTES EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1.2.1. Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos para el Distrito Federal.- El Artículo 35, fracción I de este Reglamento indica:

"La falta de licencia de funcionamiento de traslado o de la autorización correspondiente de cualquiera de los giros, establecimientos o espectáculos públicos a que se refiere este Reglamento, se sancionará con la clausura del mismo". (97)

(96) LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. EDITORIAL Libros Económicos. México, 1986.

(97) REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCHANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ob. Cit.

En cuanto a esta disposición legal, es procedente hacer notar la tesis jurisprudencial que señala a continuación:

"CLAUSURA DE GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. ES LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO CORRESPONDIENTE Y NO LA BOLETA DEL ULTIMO PAGO DE IMPUESTOS DEL GIRO AUTORIZADO LA QUE CONFIERE INTERES JURIDICO A LA PARTE QUEJOSA".

Debe estimarse que es incorrecto que el juez federal hubiera estimado que la parte quejosa no tiene interés jurídico porque no acompaña con su licencia de funcionamiento la boleta del último pago de impuestos del giro autorizado. En efecto, es cierto que en la parte final de la licencia de funcionamiento aparece una nota que es del tenor siguiente: "Esta licencia será válida siempre que al ser requerida por las autoridades respectivas, se presente con la boleta del último pago de impuestos del giro autorizado y será cancelada cuando a juicio de este Departamento sea necesario" y también es verdad que la parte quejosa no aportó al juicio de amparo correspondiente la boleta del último pago de impuestos del giro autorizado; sin embargo, tal circunstancia no conduce a estimar que la parte quejosa carezca de

interés jurídico para promover el juicio de garantías como lo consideró el juez federal, dado por una parte que esa exigencia debe entenderse en el sentido de que cuando las autoridades correspondientes, ya sea fiscales o las encargadas de vigilar que el funcionamiento del giro mencionado se ajuste a las disposiciones reglamentarias relativas, requieran que se les presente esa licencia, el quejoso estará obligado a presentar también la boleta del último pago de impuestos del giro autorizado; tan es así que en la propia nota se expresa que la licencia de que se trata "será cancelada cuando a juicio de este Departamento sea necesario", sin que de autos se advierta que dicha licencia haya sido cancelada por otro.

No existe base legal alguna para exigir que el quejoso para acreditar su interés jurídico tenga que acompañar con su licencia de funcionamiento, la boleta que acredite que cumplió con el pago de impuestos del giro autorizado, ya que en todo caso son las autoridades fiscales a las que corresponde verificar esa circunstancia.

Por último, debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en la tesis jurisprudencial número 353,

publicada en la página 586, tercera parte, del último apéndice del Semanario Judicial de la Federación, con el rubro: "CLAUSURA DE GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. LA LICENCIA CORRESPONDIENTE ES REQUISITO NECESARIO PARA EL INTERES JURIDICO EN EL AMPARO", la licencia respectiva es la que engendra la titularidad del derecho de mantener abierto al público en franco funcionamiento del giro comercial, y por ende un interés jurídico legalmente protegido. En tales condiciones, si la parte quejosa acreditó contar con la licencia que ampara el funcionamiento de su giro, la que no aparece que hubiera sido cancelada por las autoridades correspondientes, es evidente que aquélla, contrariamente a lo afirmado por el juez federal, sí acreditó su interés jurídico, por lo que debe concluirse que es incorrecto el sobreseimiento que decretó con fundamento en la fracción III del Artículo 74 en relación con el Artículo 73, ambos de la Ley de Amparo". (98)

(98) A.R. 654/82.- NEMESIO RODRIGUEZ MULIERO. 11 de noviembre de 1982.-Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretaria: Yolanda Bastida Cárdenas. Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor Lic. Mario G. Rebolledo P., al concluir el año de 1982. Tercera Parte, Tribunales Delegado de Circuito. Tesis 9, Pag. 23.

Lo aludido por el Artículo 35, fracción I del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y espectáculos Públicos para el Distrito Federal es acorde a la legalidad, ya que con la conducta de referencia - puede ocasionarse en un momento dado, un caos entre los individuos que se dedican a las labores señaladas por - el ordenamiento jurídico en cuestión; por no existir un acatamiento a lo dispuesto por el mismo por parte de - los infractores, que al no tener el documento que ampara el legal funcionamiento de sus negocios, provocan el quebrantamiento del orden y desequilibrio que se crea - entre los que sí cumplen con todos los requisitos exigidos por el reglamento gubernativo en estudio y los que tratan de operar fuera de él.

4.1.2.2. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.- Este reglamento alude en sus Artículos 338 - fracciones I, III, IV y V; 339 fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, X y XI y 340 a la clausura como sanción en contra del responsable de conductas ilícitas en los siguientes términos:

Artículo 338.- "En caso de que el propietario o poseedor de un predio o de una edificación no cumpla con las órdenes giradas con base en este Reglamento, las demás - disposiciones legales aplicables, el Departamento previo dictamen que emita u ordene, estará facultado para ejecu

tar, a costa del propietario o poseedor las obras, reparaciones o demoliciones que haya ordenado; para clausurar y para tomar las demás medidas que considere necesarias, pudiendo hacer uso de la fuerza pública en los siguientes casos:

I.- Cuando una edificación de un predio se utilice total o parcialmente para algún uso diferente al autorizado, sin haber cumplido con lo previsto en el artículo 56 de este Reglamento.

Al respecto, es oportuno señalar que el mencionado Artículo 56 del ordenamiento legal en estudio se refiere a los requisitos que debe cubrir la solicitud de licencia de construcción.

III.- Cuando el propietario o poseedor de una construcción señalada como peligrosa no cumpla con las órdenes giradas con base en los artículos 323 y 325 de este Reglamento, dentro del plazo fijado para tal efecto.

Artículo 323.- "Cuando el Departamento tenga conocimiento de que una edificación, instalación o yacimiento pétreo presente algún peligro para las personas o los bienes, previo dictamen técnico, requerirá a su propietario o poseedor con la urgencia que el caso amerite, que realice las reparaciones, obras o demoliciones necesarias, de conformidad con la Ley.

Cuando la demolición tenga que hacerse en forma parcial,

ésta comprenderá también la parte que resulte afectada por la continuidad estructural".

Artículo 325.- "Si como resultado del dictamen técnico fuere necesario ejecutar alguno de los trabajos mencionados en el Artículo 323 de este Reglamento para los - que se requiera efectuar la desocupación total o parcial de una edificación o yacimiento peligroso para sus ocupantes, el Departamento podrá ordenar la desocupación - temporal o definitiva, de conformidad con la Ley.

En caso de peligro inminente, la desocupación deberá - ejecutarse en forma inmediata y si es necesario, el Departamento podrá hacer uso de la fuerza pública para - hacer cumplir la orden.

IV.- Cuando se invada la vía pública con una construcción.

V.- Cuando no se respeten las afectaciones y las restricciones físicas impuestas a los predios en la Constancia de Uso del Suelo, Alineamiento y Número Oficial..."

En lo que concierne a lo dispuesto por las fracciones I, III, IV y V del Artículo 338 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, consideramos que la sanción de clausura se haya apegada a Derecho, toda vez que con los actos u omisiones ilícitas descritas, se pone en peligro la vida de los ocupantes del inmueble, su estabilidad, además de que se contraviene lo dispuesto en la - licencia de construcción correspondiente.

Artículo 339.- "Independientemente de la aplicación de las sanciones pecuniarias a que se refiere el presente Capítulo, el Departamento podrá suspender o clausurar las obras en ejecución o yacimientos en explotación, en los siguientes casos:

... II.- Cuando la ejecución de una obra, de una demolición o explotación de yacimiento se realice sin las debidas precauciones y ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas o pueda causar daños a bienes del Departamento o a terceros.

III.- Cuando la construcción o explotación de un yacimiento no se ajuste a las medidas de seguridad y demás protecciones que señala este Reglamento.

IV.- Cuando no se dé cumplimiento a una orden de las previstas por el Artículo 323 de este Reglamento, dentro del plazo que se haya fijado para tal efecto.

V.- Cuando la construcción no se ajuste a las restricciones impuestas en la Constancia de Uso de Suelo, Alineamiento y Número Oficial.

VI.- Cuando la construcción de un yacimiento se ejecute sin ajustarse al proyecto aprobado o fuera de las condiciones previstas por este Reglamento y por sus Normas Técnicas Complementarias.

VII.- Cuando se obstaculice reiteradamente o se impida en alguna forma el cumplimiento de las funciones de inspección o supervisión reglamentarias del personal auto-

rizado por el Departamento.

VIII.- Cuando la obra o la explotación de un yacimiento se ejecute sin licencia.

... X.- Cuando la obra o la explotación de un yacimiento se ejecute sin la vigilancia del Director Responsable de Obra o los Corresponsables, en su caso, en los términos de este Reglamento.

XI.- Cuando se usen explosivos sin los permisos correspondientes..."

En lo relativo a lo establecido por el Artículo 339 - fracciones II, III, IV y XI del Reglamento de Construcciones mencionado, manifestamos que se trata de una sanción a todas luces justa, ya que de la comisión de las conductas ilícitas descritas se pueden derivar consecuencias que redunden en peligro a la vida de las personas que laboren o residan en la edificación.

Ahora bien, en lo que corresponde a las fracciones V, VI, VIII y X del mismo Artículo 339, la clausura citada es - apegada a Derecho, tomando en consideración que la construcción o yacimiento se realiza o explota en forma irregular, sin cumplir con los requerimientos legales.

En lo tocante a la fracción VII del artículo en estudio, es menester asentar que es una sanción justa, puesto que la conducta ilícita es repetitiva y además el responsable de la misma impide que los inspectores comisionados por

la autoridad administrativa competente realicen la función de vigilar que se cumpla con lo ordenado por el reglamento gubernativo aplicable.

Artículo 340.- "Independiente de la imposición de sanciones pecuniarias a que haya lugar, el Departamento podrá clausurar las obras terminadas cuando ocurra de las siguientes circunstancias:

- I.- Cuando la obra se haya ejecutado sin licencia.
- II.- Cuando la obra se haya ejecutado alterando el proyecto aprobado fuera de los límites de tolerancia sin sujetarse a lo previsto por los Títulos Quinto, Sexto y Séptimo de este Reglamento y sus Normas Técnicas Complmentarias.

Los Títulos Quinto, Sexto y Séptimo del Reglamento de Construcciones se refieren, respectivamente al "Proyecto Arquitectónico", "Seguridad Estructural de las Construcciones" y de "Construcción".

- III.- Cuando se use una construcción o parte de ella para un uso diferente de lo autorizado..." (99).

Lo previsto por el Artículo 340 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal es una medida que -

(.99) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 3 DE JULIO DE 1987. Ob. Cit.

se apega a la legalidad ya que en los casos de las fracciones I y III de dicho numeral, no se cuenta con la licencia de construcción que debería ser otorgada por el órgano administrativo competente para realizar o usar la edificación y de adecuarse la conducta del responsable a la fracción II del artículo aludido, se atenta contra la seguridad de quienes residen en el inmueble.

La clausura como medida de seguridad la hallamos en los artículos 327, 338 fracción II y 339 fracción I del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en los siguientes términos:

Artículo 327.- "El Departamento podrá clausurar como medida de seguridad, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley, las obras terminadas o en ejecución y los yacimientos en explotación cuando ocurra alguna de las circunstancias previstas por los artículos 338 y 339 de este Reglamento".

Artículo 338.- "...

II.- Como medida de seguridad en caso de peligro grave o inminente..."

Artículo 339.- "...

I.- Cuando previo dictamen técnico emitido u ordenado por el Departamento se declare en peligro inminente la estabilidad o seguridad de la construcción o yacimiento..."

Lo contemplado por los artículos 327, 338 fracción II y 339 fracción I del ordenamiento legal en estudio, no se considera como una sanción en sí, sino como un medio de protección por parte de las autoridades competentes que tendrá como fin prevenir accidentes de graves consecuencias.

Así pues, posterior al análisis de la clausura, en cuanto a su definición y casos de aplicación, de conformidad con los ordenamientos legales de nuestro país, realizaremos el estudio de otra sanción prevista en los mismos: la revocación.

4.2. LA REVOCACION.- CONCEPTO.- COMO SANCION.- COMO MEDIO DE DAR FIN A UNA CONCESION.

Para el jurisconsulto mexicano Clemente Soto Alvarez, - la revocación es "el acto en virtud del cual se priva - de efectos a ciertos actos jurídicos, haciendo cesar - las obligaciones que de los mismos deriven con la particularidad de que sólo opera para el futuro, pues los - efectos de las obligaciones que ya se han producido subsisten". (100)

(100) SOTO Alvarez Clemente. Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos. Editorial Linusa, S.A. Mexico, 1981. Pág. 51.

De lo expuesto en la anterior definición, señalaremos que la misma no indica las causas por las cuales la autoridad competente revoca el acto jurídico de que se -trate, así como también es de apuntarse que no solamente dejarán de tener efecto las obligaciones contraídas, sino que en el caso de que la revocación sea ejecutada como una sanción, también habrán de cesar los derechos que se hayan derivado del acto administrativo de que se trate.

Ahora bien, para la autora Alicia Elena Pérez Duarte, la revocación consiste en "dejar sin efecto una concepción, un mandato o una resolución; es un acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del -otorgante". (101)

Consideramos que del concepto anterior no se desprende si la revocación podría ser contemplada como una sanción en sí, ni tampoco menciona las causas por las cuales el otorgante del acto jurídico que se revoca dejará de tener efectos legales.

Para el jurista mexicano Gabino Fraga, la revocación es

(101) PEREZ Duarte y N. Alicia Elena. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. Pág. 73.

"el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente". (102)

De la definición anterior, apuntaremos que si bien es cierto que la revocación podría dictarse para que un acto jurídico válido y eficaz dejara de tener efectos legales, también lo es que, desde el punto de vista de sanción, un acto jurídico que desde su origen contenga vicios, será susceptible de ser revocado sin que de tal acto puedan existir efectos legales en momento alguno, tal y como lo asientan las jurisprudencias que posteriormente se detallarán.

Definiremos a la revocación desde el punto de vista de sanción, como la anulación dictada por parte de la autoridad competente en forma unilateral de un derecho otorgado o reconocido a un particular o a otro organismo público, en virtud de la infracción a lo ordenado por los preceptos legales.

De este modo, reconocemos tres elementos en la revocación que, desde el punto de vista de sanción se ha anotado, siendo los siguientes:

a) Anulación dictada por parte de la autoridad competente en forma unilateral.- La revocación para los efectos

(102) FRAGA, Gabino. Ob. Cit.

del presente trabajo será ordenada y ejecutada única y exclusivamente por parte de la autoridad que sea integrante de un órgano de la Administración Pública y que se encuentre facultada para ello, por los ordenamientos jurídicos aplicables.

b) De un derecho otorgado o reconocido a un particular o a otro organismo público.- La revocación tendrá como objeto el dejar sin efecto legal alguno, un acto administrativo emitido por la autoridad en favor de un particular o un ente público.

c) En virtud de la infracción a lo ordenado por los preceptos legales.- La revocación en este caso, consistirá en una sanción en contra del titular del derecho reconocido u otorgado por parte de la autoridad, puesto que - el primero incurrió en una infracción a una disposición jurídica.

En relación con lo señalado en los párrafos anteriores, es menester aludir a las siguientes tesis jurisprudenciales:

"REVOCACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.- Cuando el acto administrativo es contrario a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, - sino a lo más, una aparente situación legal, cuya des-

tracción implica lo que en términos técnicos se denomina privación de un derecho; por tanto, las autoridades administrativas pueden revocar en tales casos sus propias resoluciones, sin incurrir en violación de garantías individuales". (103)

"ACTOS DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, LEGAL REVOCACION DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.- Los actos de las autoridades administrativas que no han sido legalmente fundados en las leyes o reglamentos que nos rigen, no otorgan derechos a sus titulares, y por tanto, su revocación por las propias autoridades, no es violatoria de garantías constitucionales". (104)

Estas tesis jurisprudenciales son contrarias a la definición que, de la revocación hace Gabino Fraga, puesto que presuponen que el acto que se revoca se encuentra viciado desde su mismo origen y la definición alude a que dicho acto en un principio fue válido y eficaz.

Por su parte el maestro Miguel Acosta Romero alude a -

(103) APENDICE 1985. QUINTA EPOCA. Tomo LXXI. TESIS 408. TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PAG. 718. GOLDSMITH GORDON MOWSA ELJASZ.

(104) APENDICE 1985. QUINTA EPOCA. Tomo LXXI. TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PAG. 3089. ARROYO SATURNINO Y COAGS.

la revocación de las concesiones en los siguientes términos:

"La práctica administrativa en México, se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de las mismas; así, en la concesión de aguas nacionales, minera, de transporte y de educación, son causas de revocación la falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos - que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión". (105)

Lo expuesto anteriormente contempla la imposición de la revocación como una sanción por parte de la autoridad, en virtud del incumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones contraídas por éste, la cual será dictada por la autoridad competente, pudiendo anotarse que no en todo acto administrativo que se revoque

(105) ACOSTA Romero Miguel. Ob. Cit.

será la propia autoridad que lo otorgó la que ordene dicha sanción, puesto que puede resultar que esta última no se encuentre facultada para ello y en consecuencia - aunque fuera procedente, sería ilegal.

Por ende, encontramos en la revocación los siguientes - elementos:

a) Sanción por parte de la autoridad.- La autoridad - competente impondrá la sanción en contra del responsable de la comisión de la conducta ilícita.

b) En virtud del incumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones contraídas por éste.- La revocación será dictada por el órgano de la Administración Pública competente, en contra del titular de una concesión otorgada por el Estado, dada la contravención a - alguna obligación que éste haya contraído.

4.2.1. LA REVOCACIÓN EN LA LEGISLACION VIGENTE EN EL - DISTRITO FEDERAL.

4.2.1.1. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.- El Artículo 347 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal se refiere a la revocación de licencias, autorizaciones o constancias.

Artículo 347.- "El Departamento podrá revocar toda autorización, licencia o constancia cuando:

I.- Se haya omitido con base en documentos falsos o erróneos o emitidos con dolo o error.

II.- Se hayan expedido en contravención al texto expreso de alguna disposición de este Reglamento.

III.- Se haya expedido por autoridad incompetente.

La revocación será pronunciada por la autoridad de la que haya emanado el acto o resolución de que se trate o, en su caso, por el superior jerárquico de dicha autoridad. (106)

En relación con lo previsto por el Artículo 347 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, se puede mencionar que de acuerdo con lo expuesto por Gabino Fraga, no existiría una revocación de los actos en virtud de que ésta se derivará de un motivo superveniente a la expedición de cualquiera de los documentos aludidos y en este caso, habrá un vicio desde el mismo otorgamiento de éstos.

Ahora bien, es menester indicar que consideramos legal que se imponga la sanción de revocación en el supuesto de la fracción I del Artículo 347 del ordenamiento jurídico en estudio, por el simple hecho de que la persona o ente público que resultará afectado por la misma,

(106) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 3 DE JULIO DE 1987. Ob. Cit.

actuó de mala fe y con el afán de sorprender a las autoridades.

Sin embargo, por lo que se refiere a las fracciones II y III del Artículo 347 del Reglamento en estudio, se trata de sanciones que no se apegan a Derecho, puesto que el sujeto a quien se perjudica con esta medida, no ha cometido infracción alguna y por tanto las responsables de tal irregularidad resultarían ser las mismas autoridades que expidieron el acto administrativo que se revoca, actuando por ende en forma injusta e incluso incurrirían en violación a las garantías consagradas por el máximo cuerpo de leyes del país.

Asimismo, es procedente manifestar que de la revocación de las licencias, autorizaciones o constancias podrán derivarse la clausura de la construcción o yacimiento, tal y como se desprende de la fracción IX del Artículo 339 del mismo ordenamiento legal.

Artículo 339.- ..."

IX.- Cuando la licencia de construcción o de explotación de un yacimiento sea revocada o haya terminado su vigencia..."

En relación con los párrafos que anteceden, se hace mención a las siguientes tesis jurisprudenciales:

"GARANTIA DE AUDIENCIA DEBE OTORGARSE AL AFECTADO CON LA REVOCACION DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. INDEPENDIENTEMENTE DE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DEL MISMO.- No basta que la autoridad responsable tenga facultades para emitir el acto reclamado para que éste se considere constitucional, pues si dicho acto importa la revocación de otro del que han nacido derechos subjetivos en favor de un gobernado, para poder pronunciar constitucionalmente el acto revocatorio, es menester que el afectado sea previamente oído en defensa de sus intereses, no obstante que el acto administrativo definitivo y firme que se pretende anular adolezca de un vicio grave, como lo pudiera ser, en el caso, el que la Oficina Federal de Hacienda en Mazatlán, Sinaloa, según se afirma, no debió vender a la quejosa los barcos erróneamente embargados; ya que la garantía de audiencia debe otorgarse con independencia en la facultad de actuar de la autoridad - y de la legalidad o ilegalidad del acto reclamado".

(107)

(107) AMPARA EN REVISION 443/70. Pesquera Dolores, S. A. de C.V. 19 de junio de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"ACTOS ADMINISTRATIVOS INCONSTITUCIONALES.- No es necesario reclamar la inconstitucionalidad de la ley, cuando ésta es totalmente omisa respecto de las formalidades esenciales que consagra el Artículo 14 de la Carta Magna. 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 modo 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. Aunque es verdad que cuando se discute directamente la constitucionalidad de una ley, es necesario llamar a juicio a la autoridad de que proviene la misma ley, también es cierto que, en la especie, no era indispensable emplazar al órgano legislativo, puesto que se reclamó la inconstitucionalidad de un acto administrativo, independientemente de que éste se ajustara a la ley o pugnara con ella". (108)

De esta manera, indicaremos que los casos contemplados por el Artículo 347, fracciones II y III del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, se viola la garantía de audiencia que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de que las autoridades no oigan en defensa de sus derechos al afectado, amén de que se causa una molestia a éste en los derechos ya otorgados o reconocidos por la autoridad, conculcando con éste la garantía de seguridad jurídica del mismo individuo.

Por otra parte, abundaremos a la revocación no como sanción en sí, sino como una forma de extinción de la concesión por parte de la autoridad, por existir razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad.

Al respecto, el jurisconsulto mexicano Miguel Acosta Romero la define como un medio anormal de extinción de la concesión que consiste en "el acto por medio del cual - el órgano administrativo deja sin efectos en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razo

nes de oportunidad, técnica, de interés público o de legalidad." (109)

En el mismo orden de ideas, el jurista Alfonso Nava Negrete, menciona que la concesión administrativa es "el acto administrativo al través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, - concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público". (110)

La concesión administrativa es el acto jurídico por el cual el órgano de la Administración Pública facultado - para ello, otorga a una persona física o moral el derecho de explotar una propiedad del Estado o un servicio público.

De lo anterior se desprende, como ya se había asentado, que la revocación administrativa de una concesión otorgada por el Estado a los particulares, por razones técnicas, de oportunidad o de interés público, no puede - considerarse en sí como una sanción, sino como un medio anormal de extinción de la referida concesión.

(109) ACOSTA Romero, Miguel. Ob. Cit.

(110) NAVA Negrete, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas - de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 185.

En el siguiente punto del presente capítulo, trataremos de la cancelación, como sanción y como medida de seguridad, acorde con lo que disponen los ordenamientos jurídicos vigentes en nuestro país.

4.3. CANCELACION.- CONCEPTO.- COMO SANCION.- COMO MEDIDA DE SEGURIDAD.

Para el jurista Clemente Soto Alvarez, la cancelación consiste en "anular, hacer ineficaz, un documento público, una inscripción en un registro, una nota o una obligación que tenía autoridad o fuerza". (111)

Lo señalado en el párrafo que antecede, lo consideramos como una definición inadecuada, en virtud de que no señala de quien procederá la cancelación del acto jurídico de que se trate, ni los motivos de la misma; si bien es cierto que sólo podrá cancelarse un acto que ya ha sido legalmente expedido por la autoridad competente.

Así pues, definiremos a la cancelación, como el retiro por parte de la autoridad competente de un acto expedido por ésta, con sujeción a las disposiciones legales, en virtud de la transgresión por parte del

(111) SOTO Alvarez, Clemente. Ob. Cit.

titular del derecho que se haya derivado de la referida expedición del acto, de lo ordenado por la norma jurídica.

De tal concepto, se desprende que la cancelación tiene tres elementos que la forman:

- a) Retiro por parte de la autoridad competente.- La autoridad administrativa competente para expedir el acto jurídico, estará facultada para que en caso de que proceda, pueda retirarlo.
- b) Con sujeción a las disposiciones legales.- La expedición del acto administrativo, motivo de la cancelación, se apegó en su origen a lo dispuesto por el ordenamiento legal aplicable al caso concreto.
- c) En virtud de la transgresión del titular del derecho que se haya derivado de la expedición de éste.- La cancelación solamente podrá llevarse a cabo si el titular del derecho que se hubiere derivado del acto en cuestión, infringe las disposiciones jurídicas.

En otro orden de ideas, consideramos de trascendencia el señalar que el autor Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo" indica que "tanto la revocación como la anulación, producen el efecto de eliminar un acto del mundo jurídico, existiendo entre ambas ins-

tituciones una característica substancial que las distingue, la cual consiste en que mientras la anulación está destinada a retirar un acto inválido o sea un acto que desde su origen tiene un vicio de ilegitimidad, la revocación sólo procede respecto de actos válidos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales". (112)

Respecto de esto último, y tomando en consideración las definiciones que de revocación y cancelación nos dan Gabino Fraga y Clemente Soto Alvarez, encontramos cierta contradicción entre ambas, puesto que mientras el primero señala "solamente se podrán revocar actos originalmente válidos y anular (expresión con que principia el segundo autor mencionado su definición de cancelación) los actos que hubieren tenido desde su origen un vicio de ilegitimidad", Clemente Soto Alvarez expresa que se anularán o harán ineficaces los documentos, inscripciones, notas u obligaciones que tenían autoridad o fuerza.

En relación con el párrafo que antecede, apuntaremos

(112) FRAGA Gabino. Ob. Cit.

que como ya se habia asentado en este mismo capítulo, y con apoyo en tesis jurisprudenciales, las autoridades administrativas podrán revocar, sin violar las garantías que consagra la Ley Suprema de la Nación, los actos administrativos que hayn tenido un vicio desde su origen, los cuales en tal caso no podrán surtir efecto legal alguno.

4.3.1. LA CANCELACION EN DISPOSICIONES LEGALES FEDERALES VIGENTES.

4.3.1.1. LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.-

Esta ley en sus Artículos 31 y 80, párrafos primero y tercero, hace referencia a la cancelación en los siguientes términos:

Artículo 31.- "Las licencias de portación de armas podrán cancelarse sin perjuicio de aplicar las sanciones que procedan en los siguientes casos:

- I) Cuando sus poseedores hagan mal uso de las armas o de las licencias.
- II) Cuando sus poseedores alteren las licencias.
- III) Cuando se usen las armas fuera de los lugares autorizados.
- IV) Cuando se porte un arma distinta a la que ampare la licencia.

V) Cuando el arma amparada por la licencia se modifique en sus características originales.

VI) Cuando la expedición de la licencia se haya basado en engaño, o cuando a juicio de la Secretaría de la Defensa Nacional hayan desaparecido los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgarla o que por causas supervenientes se dejare de satisfacer algún otro requisito necesario para su expedición.

VII) Por resolución de autoridad competente.

VIII) Cuando sus poseedores cambien de domicilio sin manifestarlo a la Secretaría de la Defensa Nacional.

IX) Por no cumplir el interesado las disposiciones de esta ley, de sus reglamentos o las de la Secretaría de la Defensa Nacional dictadas con base en esos ordenamientos ". (113)

Se considera que todos y cada uno de los supuestos previstos por el Artículo 31 y que tienen como sanción, la cancelación de la licencia de portación de armas, hacen que dicha sanción se encuentre apegada a la legalidad en virtud de la gravedad de la infracción y de las consecuencias que pudieran existir y

que afectarían en algunos casos a la comunidad en su conjunto.

Sin embargo, por lo que se refiere a la última parte de la fracción VI del Artículo 31 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, es menester indicar que la resolución que dicte la Secretaría de la Defensa Nacional, tendría que ser analizada con esmero para que al momento de cancelar la licencia respectiva no se viole en perjuicio del titular de la misma, cualesquiera de las garantías individuales que consagra la Ley Fundamental de la Nación.

Artículo 80, primer párrafo.- "Se cancelará el registro del club o asociación de tiro o cacería, que deje de cumplir cualesquiera de las obligaciones que les impone esta ley en su reglamento".

Artículo 80, tercer párrafo.- "Se cancelará la propia licencia cuando su tenedor infrinja alguno de los deberes que le señale esta ley y su reglamento, o cuando deje de pertenecer al club o asociación del que fuere miembro". (1.14)

En lo que concierne al Artículo 80 en sus párrafos primero y tercero de la ley en comento, se puede señalar que si bien se encuentran en su generalidad - apegadas a la legalidad, puesto que prevén que las sanciones se aplicarán en contra de alguna infracción grave a lo previsto por la misma, también se hace mención a que la última parte de lo señalado por el párrafo tercero del Artículo 80, no tiene tal característica, puesto que no se alude a la falta que haya cometido el afectado, sino que simplemente indica: "o cuando deje de pertenecer al club o asociación del que fuere miembro", sin que se mencione en la infracción que se haya cometido situación que podría infringir lo dispuesto por el Artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ende se violarían las garantías individuales que la misma consagra.

4.3.1.2. Ley Federal de la Reforma Agraria.

Artículo 418.- "Los certificados de inafectabilidad legalmente expedidos, podrán ser cancelados cuando:

I) El titular de un certificado agrícola, ganadero o agropecuario adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, de acuerdo con las equivalencias del Artículo 250.

Al respecto, el primer párrafo del Artículo 250 de la Ley Federal de la Reforma Agraria ordena:

Artículo 250.- "La superficie que debe considerarse como inafectable se determinará computando una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos".

Por lo que respecta al Artículo 250, en relación con su similar 418, fracción I, ambos de la Ley Federal de la Reforma Agraria en vigor, se considera que la sanción de cancelación de referencia, se encuentra apegada a la legalidad, toda vez que, se sobrepasa el límite establecido por el ordenamiento legal en estudio considerado como inafectable, y por tanto el certificado no tendrá ya objeto de ser protegido.

II) El predio no se explote durante dos años consecutivos, salvo que medien causas de fuerza mayor.

En lo que respecta a esta causal de cancelación del certificado de inafectabilidad, se considera que la autoridad actúa conforme a Derecho, ya que no existe interés por parte de la persona que resulta afectada por la medida para explotar dicha tierra y cumplir con su certificado.

III) Tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado". (115)

En lo que corresponde a la fracción III del Artículo 418 de la Ley de la Reforma Agraria, es menester indicar que la sanción se apega a la legalidad, por la infracción cometida por el responsable, e incluso se puede ejercitar en su contra la acción penal correspondiente, si dedica la propiedad a fines ilícitos.

4.3.1.3. LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.- El Artículo 537, en su segundo párrafo de la Ley de Vías Generales de Comunicación ordena:

Artículo 537, segundo párrafo.- "Los operadores de autobuses cuando transporten pasajeros en carreteras federales, que rebasen la velocidad de 95 kilómetros por hora, serán sancionados en los siguientes términos:

...III) Por la tercera infracción, se cancelará la li

(115) LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. COLECCION PERRUA. Leyes y Códigos de México. Vigésimocuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

cencia para conducir autobuses de autotransporte de pasajeros de servicio público federal". (116)

En lo tocante a lo dispuesto por la fracción III del segundo párrafo del Artículo 537 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, se indica que la sanción se encuentra apegada a la legalidad, puesto que con la conducta del responsable se pone en grave peligro la vida de los pasajeros de los automotores en cuestión, así como de los individuos que circulen por la zona, sin que pueda alegarse que exista violación a lo preceptuado por el Artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y desvirtúa un servicio público.

4.3.2. LA CANCELACION EN DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.3.2.1. REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL.- El Artículo 232 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal ordena:

(116) LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION. Colección Porrúa. Leyes y Códigos de México. Décimotercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.

I) Cuando se compruebe que su titular ha dejado de tener la aptitud o las condiciones físicas o mentales necesarias para hacer uso de la licencia.

Lo dispuesto por la fracción I del Artículo 232 del Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal no puede ser considerado en sí como una sanción, sino como una medida de seguridad para el titular de la licencia respectiva, así como para los demás individuos, puesto que por carecer de las aptitudes necesarias pone en peligro a la comunidad en virtud de que puede provocar accidentes.

II) Cuando por sentencia que cause ejecutoria, así lo determine una autoridad judicial.

En lo que respecta a la fracción en estudio, es menester señalar que la sentencia que dicte la autoridad judicial correspondiente debe recaer sobre un acto que dé origen suficiente para la resolución citada y no se transgredan las garantías individuales que consagra la Ley Suprema de la Nación.

III) Cuando el titular haya incurrido por tercera vez en un año en la infracción de conducir un vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de estupefacientes.

Lo mencionado por esta fracción del Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal se apega en todo mo-

mento a la legalidad, puesto que sanciona una infracción de tal gravedad que debe ser castigada severamente por las consecuencias que pueda acarrear y además se constituye la reincidencia del responsable como se desprende de la lectura del precepto legal.

IV) Cuando el titular se le haya sancionado en dos ocasiones con la suspensión de la licencia y dé lugar a una tercera sanción de este tipo". (117)

Lo indicado por la última fracción del Artículo 232 del Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal, debe considerarse como una sanción apegada a Derecho ya que como en el caso de la fracción anterior, el conductor afectado incurrió en reincidencia y por tanto debe ser objeto de una medida represiva de rigor, amén de que se está tutelando la seguridad pública.

Artículo 231.- "El Departamento del Distrito Federal cancelará las licencias para conducir cuando se compruebe que la información que le fue proporcionada para la expedición de la licencia no es veraz o bien,

que alguno de los documentos o constancias exhibidos son falsos. En estos casos, dará vista al Ministerio Público para que éste proceda de acuerdo a sus facultades". (118)

Como se menciona en el Artículo 231 del reglamento en comento, la sanción se impondrá si el responsable proporciona datos falsos a las autoridades o bien si informa de manera que no se apegue a la veracidad, por lo que se considera que dicha sanción en su contra es legal, además de que es sujeto activo de los delitos que correspondan; por lo que debe ejercitarse en su contra la acción penal respectiva.

4.3.2.2. REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.- La cancelación de las licencias de funcionamiento se encuentra regulada en los Artículos 35, fracción XI, 38 y 39 del reglamento en cuestión.

Artículo 35, fracción XI.- "Cuando con motivo de la operación de alguno de los establecimientos o espectáculos públicos que funcionen en el Distrito Federal, se ponga en peligro la seguridad, la salubridad y el

(118) REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL.
Ob. Cit.

orden públicos, o cuando en éstos se cometan reiteradas violaciones a las normas que en este ordenamiento se establecen, podrá decretarse su clausura o el arresto de los propietarios, encargados o administradores. La clausura podrá traer como consecuencia la cancelación de la licencia de funcionamiento ".(119)

Como se desprende de la lectura del Artículo 35, fracción XI del reglamento en estudio, la cancelación de la licencia de funcionamiento estará sujeta a la clausura del negocio en virtud de la conducta ilícita de los responsables, por lo que consideramos que la cancelación de referencia es una medida legal, por la gravedad de la falta en que se incurre y las consecuencias de la misma, pero es claro que no podrá decretarse la cancelación de la licencia de funcionamiento en forma autónoma, puesto que de este modo se violan en forma flagrante las garantías que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 38.- "En los casos de reincidencia, se apli-

(119) REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MECANICOS Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ob. Cit.

cará hasta el doble del máximo de la sanción correspondiente y si persisten las mismas faltas, se sancionará con la cancelación de la licencia". (120)

Lo dispuesto por el Artículo 38 del Reglamento Gubernativo en comento, es una medida apegada a Derecho, puesto que el afectado incurrió en reincidencia de cualesquiera de las faltas sancionadas por el mismo y solamente se cancelará la licencia de funcionamiento si a pesar de las multas que se le impongan previamente al responsable de la conducta ilícita, sigue infringiendo dicha norma jurídica.

Artículo 39.- "En los casos de incumplimiento a los plazos establecidos en el Artículo 14 de este ordenamiento, las Delegaciones del Departamento procederán a la cancelación de la licencia en los términos prescritos en este ordenamiento". (121)

(120) REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ob. Cit.

(121) REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ob. Cit.

El Artículo 14 del reglamento gubernativo en cuestión ordena:

Artículo 14.- "Las licencias que se hayan otorgado conforme a este Reglamento, dejarán de surtir efecto cuando el titular no inicie la operación de su negocio o giro en un plazo de 90 días a partir de la fecha de expedición de la licencia, o bien deje de ejercer las actividades amparadas por la misma durante un lapso mayor de 180 días". (122)

La cancelación de la licencia de funcionamiento en este caso, es una sanción que se apega a la legalidad y además tiene su origen en la responsabilidad del titular de la misma, en virtud del desinterés de éste por operar en su establecimiento, aun y cuando ya se haya expedido el documento citado.

En el siguiente punto, aludiremos a la suspensión, tanto desde el punto de vista de sanción en contra del responsable de un acto ilícito, como de medida de seguridad de la sociedad.

(122)REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ob. Cit.

4.4. SUSPENSIÓN.- CONCEPTO.- COMO SANCION.- COMO MEDIDA DE SEGURIDAD.

Para el jurista mexicano Jesús Rodríguez y Rodríguez, la suspensión de derechos es "la derogación general y temporal de las garantías individuales en casos y situaciones de emergencia, o restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano, por incumplimiento de las correlativas obligaciones ciudadanas o por infracción de algún ordenamiento legal". (123)

Lo señalado por este autor, corresponde a lo que debe entenderse por suspensión de derechos, puesto que menciona los motivos de la suspensión por las diversas situaciones que se presenten, sean éstas originadas o no por faltas cometidas por el afectado, existiendo la posibilidad de que dicha suspensión de derechos sea consecuencia de causas ajenas al individuo, que en su caso, consideramos que se trata de medidas de

(123) RODRIGUEZ y Rodríguez Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. Pág. 225.

seguridad que protejan a la comunidad en su conjunto.

La suspensión, desde el punto de vista de sanción, es la cesación de los derechos del individuo decretada por la autoridad, dado el quebrantamiento por parte de aquél, de las obligaciones contraídas o por la contravención a lo ordenado por la disposición legal.

En este orden de ideas, la suspensión tiene dos elementos que la caracterizan:

- a) Cesación de los derechos del individuo.- Los derechos otorgados o reconocidos por la autoridad al afectado, dejarán de tener efecto legal.
- b) Quebrantamiento de las obligaciones contraídas o la contravención a lo ordenado por disposición legal. La suspensión como sanción se debe al incumplimiento de alguna de las obligaciones del individuo, o por una falta de éste en contra de las disposiciones jurídicas.

4.4.1. LA SUSPENSIÓN EN ORDENAMIENTOS LEGALES VIGENTES EN MATERIA FEDERAL.

4.4.1.1. LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

En lo tocante a la suspensión, los Artículos 31 último párrafo y 80 segundo párrafo, se refieren a ella

en los siguientes términos:

Artículo 31 último párrafo.- "La suspensión de las li cencias de portación de armas, sólo procederán cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación sea necesaria para mantener o restituir la tranquilidad de poblaciones o regiones". (124)

Lo señalado por el último párrafo del Artículo 31 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, no es una sanción en si misma, sino una medida de seguridad tendiente a proteger a la comunidad en su conjunto, con lo que se apega a Derecho sin que viole el Artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo considerarse como una protección de la autoridad competente para evitar que se altere la tranquilidad pública.

Artículo 80 segundo párrafo.- "Se suspenderá la licencia de portación de armas destinadas al deporte de tiro o cacería, cuando se haya cancelado el registro del club o asociación a que pertenezca el interesado, hasta que se afilie a otro registrado en las Secreta-

(124) LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS. Ob. Cit.

rías de Gobernación y de la Defensa Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 20 y último párrafo del Artículo 26 de esta ley". (125)

Artículo 20.- "Los clubes o asociaciones de deportistas de tiro y cacería deberán estar registrados en las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, a cuyo efecto cumplirán los requisitos que señala el reglamento". (126)

Artículo 26 último párrafo.- "Para actividades de tiro y cacería también podrán expedirse licencias particulares por una o varias armas, sólo si los interesados son miembros de algún club o asociación registrado y cumplen los requisitos señalados en las primeras fracciones de este artículo". (127)

Las 5 fracciones del citado Artículo 26 de la ley en estudio, aluden a lo siguiente:

- (125) LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS. Ob.
Cit.
(126) LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS. Ob.
Cit.
(127) LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS. Ob.
Cit.

Artículo 26.- "Las licencias particulares se expedirán a las personas que reúnan los siguientes requisitos:

- I) Que tengan un modo honesto de vivir.
- II) Que hayan cumplido, los obligados, con el servicio militar nacional.
- III) Que no tengan impedimento físico o mental para el manejo de las armas.
- IV) que no hayan sido condenados por el delito cometido por el empleo de las armas.
- V) Que por naturaleza de sus empleos u ocupaciones, por las circunstancias especiales del lugar en que vivan o por otros motivos justificados, acrediten, a juicio de la Secretaría de la Defensa Nacional, la necesidad de portar armas". (128)

Lo indicado por el Artículo 80, segundo párrafo en relación con los numerales 20 y 26, todos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se considera como violatorio de las garantías individuales, en virtud de que se está sancionando a un individuo que no ha cometido infracción alguna, sino que la suspensión de la licencia de portación de armas, es conse-

(128)LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.Ob.
Cit.

cuencia directa de la sanción impuesta al club o asociación a que pertenezca.

Además, es menester asentar que sería positiva la reforma al Artículo 26 en su última fracción de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos que nos rige, toda vez que no alude a cuáles son las primeras fracciones del artículo en cuestión.

4.4.2. LA SUSPENSIÓN EN DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.4.2.1. REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.- El comentado Artículo 377 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en cuanto a la suspensión de obras y los motivos que dan origen a la misma, son considerados como una sanción apegada a la legalidad, puesto que se evitan accidentes de gran magnitud, tutelándose de este modo la seguridad de las personas y la estabilidad de los inmuebles en sí; amén de la gravedad de la conducta ilícita de los responsables.

4.4.2.2. REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL.- El Artículo 230 del Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal ordena:

Artículo 230.- "El Departamento del Distrito Federal suspenderá por un término de seis meses las licencias para conducir, cuando al titular se le haya sancionado por segunda vez dentro de un año natural, por conducir un vehículo en estado de embriaguez o bajo la influencia de estupefacientes". (129)

La sanción a que hace referencia el Artículo 230 del reglamento mencionado, está acorde con la legalidad, puesto que el responsable del ilícito es reincidente y además su acción puede ocasionar accidentes de graves consecuencias para la comunidad por lo que se considera que se protege con esta medida, el orden, el interés y la seguridad pública.

En el siguiente punto de la presente tesis mencionaremos el fundamento constitucional, en el cual los órganos que componen a la Administración Pública han pretendido imponer en su respectivo ámbito espacial de validez de sus facultades, (ya sea federal o local) las sanciones que no se encuentran contempladas por el Artículo 21 de nuestra Ley Fundamental.

(129) REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL.
Ob. Cit.

**4.5. LOS ARTICULOS 73 FRACCIONES VI Y XXI, 115 FRAC-
CION II Y 124 CONSTITUCIONALES NO SON FUNDAMEN-
TO PARA IMPONER ESTAS SANCIONES.**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad:

...VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes..."

...XI.- "Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse".

Artículo 115.- "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

... II.- ...

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Artículo 124.- "Las facultades que no están expresa-

mente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". (130)

Atendiendo a lo dispuesto por los Artículos 73, fracciones VI y XXI, 115, fracción II y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consideramos que de los mismos no se desprende de manera alguna, que los órganos que integran a la Administración Pública se encuentren facultados para imponer sanciones administrativas no previstas por el Artículo 21 de nuestra Ley Suprema, siendo por tanto sanciones inconstitucionales.

En relación con lo anterior, es menester asentar la doctrina que sobre la materia existe en nuestro país:

4.6. DOCTRINA SOBRE ESTE TIPO DE SANCIONES.-

4.6.1. Opinión del jurista Ignacio Burgoa.- "Según el Artículo 21 Constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Dicho castigo consiste únicamente en sanciones pecu-

(130) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit.

niarias o corporales. Por tanto cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que por lo demás acontece comunmente".

(131)

4.6.2. Opinión de la autora Margarita Lomeli Cerezo.-

"Las sanciones mencionadas en nuestras leyes fiscales y administrativas, tales como la clausura de negocios o industrias, suspensión del ejercicio de actividades gravadas por el fisco, destitución y suspensión de cargos públicos, decomiso, etc. sí tienen el carácter de penas administrativas en virtud de que su fin es predominantemente represivo o aflictivo y que, por tanto al no estar comprendidas en la enumeración limitativa que hace el Artículo 21 de la Constitución, las penas que puede aplicar la autoridad administrativa no pueden considerarse constitucionales". (132)

(131) SURGQA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimotercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. MEXICO, 1980. Págs. 660-661

(132) LOMELI Cerezo, Margarita. Ob. Cit.

De lo expuesto por la jurisprudencia citada, señalaremos que si bien es cierto que las sanciones administrativas que imponen los órganos de la Administración Pública, en ejercicio de la Potestad Sancionadora Correctiva y que no se encuentran comprendidas en el Artículo 21 de nuestra Ley Fundamental son, por este motivo, inconstitucionales; también lo es que la destitución y suspensión de cargos públicos no revisten tal carácter, en virtud de que las autoridades de referencia sí se encuentran facultadas para aplicarlas en contra de los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones, incurran en conductas que contravengan las disposiciones jurídicas, tal como lo ordena el Artículo 113 Constitucional.

4.6.3. Opinión del maestro Juventino V. Castro, "Mientras el texto constitucional permanezca redactado en la forma en que lo está, debe concluirse que cualquier violación a los reglamentos gubernativos o de policía que se sancionen en forma distinta a la multa o al arresto, es inconstitucional". (133)

(133) CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. Pags. 52-53.

En relación con los conceptos aludidos, se mencionará la jurisprudencia siguiente:

"INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.- A las autoridades administrativas compete el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consistirá únicamente en multa o arresto hasta por 36 horas". (134)

4.6.4. OPINION DEL JURISCONSULTO ANDRÉS SERRA ROJAS. Alude a que "fuera de los casos previstos en el citado Artículo Constitucional, debemos afirmar que las infracciones administrativas no quedan comprendidas en el mismo, sino en el Poder Sancionador de la Administración Pública". (135)

De lo anterior, señalaremos que las infracciones administrativas no pueden estar comprendidas en lo que denominamos "Poder Sancionador Correctivo de la Administración Pública", siendo los medios de castigo a

(134) APENDICE 1975. Tercera Parte. Segunda Sala. Quinta Epoca. Tomo II. Pág. 287. Estavillo Antonia.
 Tomo II. Pág. 757. Menéndez y Téllez Luis.
 Tomo II. Pág. 1650. Norwald Otto.
 Tomo III. Pág. 544. Spitalier Anselmo.
 Tomo IV. Pág. 882. Carayantes Feliciano C.
 (135) SERRA Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo II.

dichas infracciones, los que comprenderán en ese mismo poder y además, las autoridades administrativas como cualquier otra deben sujetarse a lo ordenado por nuestra Carta Magna y al no ser así, su proceder será ilegal y las sanciones que impongan como en estos casos, revestirán el carácter de inconstitucionales.

En cuanto a las sanciones administrativas no previstas por el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las clasificamos en tres rubros que son:

a) Se consideran las sanciones de referencia como inconstitucionales, puesto que se imponen por las autoridades al margen de lo dispuesto por el Artículo 21 de la Carta Magna, el cual dispone que solamente se podrán aplicar en contra del responsable de faltas administrativas, la multa o arresto hasta por 36 horas.

b) Sin embargo, es de trascendencia añadir que en ciertas ocasiones se justifica la imposición de las sanciones indicadas, puesto que de aplicarse únicamente la multa o el arresto en contra de quien adecúe su conducta a lo contemplado por las disposiciones legales como infracción a las mismas, dichas sanciones (la multa o el arresto) serían inoperantes, en virtud

de la gravedad del acto u omisión ilícito, así como de las consecuencias de éstos y del bien jurídico que se tutele.

c) Por otra parte, en los casos de que dichos medios se consideren, por parte de las autoridades competentes como medidas de seguridad, no pueden ser señaladas como sanciones en sí, sino como una protección a los individuos y a los bienes que puedan ser afectados de no ser tomadas tales medidas.

CONCLUSIONES CAPITULO IV

1.- Las sanciones administrativas no contempladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las dividimos en cuatro grupos: clausura, revocación, cancelación y suspensión.

2.- La clausura es el cierre temporal o definitivo mediante la fijación de sellos de un inmueble, ordenada por la autoridad administrativa ya sea como en contra del responsable de una medida de seguridad para proteger a la sociedad en su conjunto o a bienes jurídicos o materiales.

3.- La revocación o la anulación, desde el punto de vista de sanción, como la anulación dictada por la autoridad administrativa competente en forma unilateral de un derecho otorgado o reconocido a un particular o a otro ente público, en virtud de la infracción a lo ordenado por los preceptos legales.

4.- En relación con la propia revocación, asentaremos que se llevará a cabo cuando el afectado ha incurrido en la comisión de un acto ilícito de naturaleza administrativa, o bien, cuando el acto de referencia tiene un vicio de origen, en cuyo caso, la sanción en sí no conculca las garantías consagradas en nuestra

Ley Suprema.

5.- Sin embargo, estimamos que la revocación del acto administrativo es violatoria de la Constitución Política cuando dicho acto contiene un vicio de origen cuya responsabilidad es atribuible a la autoridad, toda vez que se afectan intereses de quien no ha cometido infracción alguna, de donde desprendemos que la sanción es injusta, debiendo de restituirse al por juzgado en el uso y goce del derecho anulado.

6.- Por otra parte, es procedente revocar una concesión que se ha expedido a un particular por parte de la autoridad competente cuando para ello se den razones de oportunidad, técnicas o de interés públicos, no siendo esta revocación en sí, sino un medio de extinción de la concesión.

7.- La cancelación la definimos como el retiro por parte de la autoridad competente de un acto expedido por ésta, con sujeción a las disposiciones legales, en virtud de la transgresión por parte del titular del derecho que se haya derivado de la referida expedición del acto, de lo ordenado por la norma jurídica.

8.- Es de trascendencia mencionar que encontramos cierta contradicción en las definiciones que de revo-

cación y cancelación expresan los juristas Gabino Fraga y Clemente Soto Alvarez, puesto que mientras el primero señala que "se revocarán actos originalmente válidos", el segundo manifiesta que se harán ineficaces, a través de la cancelación los documentos, inscripciones, notas u obligaciones que tenían autoridad o fuerza, lo cual originaría contradicción, en virtud de que se entendería que ambos tendrían igual fin, y que pudieran ser la misma sanción, sin embargo las distinguimos en lo referente en que mientras la revocación tiene como objeto anular un derecho que se derivó de un acto administrativo, la cancelación retirará el acto en sí y, por tanto, dejar sin efectos los derechos que hayan emanado de la expedición de éste y, por otra parte, la autoridad administrativa tiene facultad para revocar los actos anotados cuando tengan un vicio de origen, sin que se violen garantías individuales y se cancelarán exclusivamente actos que sean, en un principio, válidos y eficaces.

9.- En cuanto a la suspensión de derechos, la definimos, desde el punto de vista de sanción como la cesación de los derechos del individuo decretada por la autoridad, dado el quebrantamiento por aquél, de las

obligaciones contraídas o por la contravención a lo ordenado por la disposición legal, siendo dicha suspensión, como se desprende de su denominación, por un tiempo determinado o bien, hasta el momento en el cual se satisfagan los requisitos legales que sea necesario cumplir.

10.- En lo tocante a las sanciones administrativas no contempladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es menester explicar que por este simple hecho, revisten el carácter de inconstitucionales, y por ende, su aplicación se halla al margen de la propia Ley Fundamental.

11.- Sin embargo, las sanciones en estudio son justificadas cuando la gravedad y consecuencias de la falta, así como la mala fe del responsable de la misma son de tal magnitud que la imposición de la multa o el arresto, serían inoperantes y por ésto, no se ajustarían a la legalidad ni al Derecho, y las infracciones, quedarían prácticamente sin castigo.

12.- Por lo que corresponde a la clausura, la revocación y la suspensión consideradas por la autoridad administrativa como medidas de seguridad, no pueden ser señaladas en sí, sino por el contrario, como un medio de protección a la comunidad en su conjunto y

a los bienes jurídicos y materiales que se pretenden tutelar, previéndose que ocurran accidentes de graves consecuencias que hagan peligrar a los mismos, siendo conveniente que, para que las medidas de seguridad resulten efectivas, tengan el carácter de provisionales en algunos casos, y así posteriormente, se ejecuten otros medios pertinentes para garantizar la seguridad de la comunidad.

13.- En atención a lo anterior, apuntaremos que procedería reformar el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se incluyan en su texto, las sanciones administrativas que en la actualidad no se encuentran contempladas en el mismo, definiendo con exactitud en los ordenamientos legales que disponen su imposición en qué consistirán cada una de ellas, evitando de tal manera, que se incurra en confusión de los fines de las aludidas sanciones y en qué casos es procedente su aplicación.

CONCLUSIONES

1.- El estudio de las infracciones administrativas y las sanciones que se imponen por parte de la autoridad competente en contra de los responsables de su comisión, debe ser efectuado en forma independiente, por una rama de la ciencia jurídica a la que denominamos "Derecho de las Infracciones Administrativas", en virtud de que consideramos que poseen particularidades que las distinguen de cualquier otro acto jurídico.

2.- Entendemos al Derecho de las Infracciones Administrativas como la rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las infracciones administrativas (sean acciones u omisiones) y las sanciones que en contra del responsable de las mismas apliquen las autoridades que integran los órganos de la Administración Pública, de conformidad con las atribuciones que les otorgan los ordenamientos legales en la materia, sean de competencia federal o local, en ejercicio del Poder Sancionador de que se encuentren investidos en el caso concreto de que se trate.

3.- Consideramos que es inadecuada la denominación de "delito administrativo", en virtud de que provocaría

confusión para distinguir entre las dos figuras jurídicas y se pudiera catalogar como leyes penales a los ordenamientos administrativos o reglamentos gubernativos o de policía que en su texto contengan a los delitos o que éstos fueran señalados como faltas administrativas, por el simple hecho de encontrarse previstos en legislaciones de tal carácter.

4.- Asentaremos que los órganos de la Administración Pública no integran al Poder Ejecutivo, sino que solamente dependen de éste, dado de que el mismo se conforma por una sola autoridad a la que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como lo dispone el Artículo 80 de la Ley Fundamental de la Nación, razón por la cual consideramos erróneo manifestar que los órganos aludidos forman parte del Poder de referencia.

5.- Los órganos que forman a la Administración Pública, para el efecto de imponer sanciones en contra del responsable de conductas ilícitas de carácter administrativo, se encuentran investidos como se ha aludido, del Poder Sancionador que clasificamos en dos rubros, a saber:

a) Poder Sancionador Correctivo.- La Administración Pú

blica está facultada para aplicar las sanciones correspondientes, en el ámbito espacial de su competencia en contra de aquella persona que no presta sus servicios en dichos órganos, o que haciéndolo no está en ejercicio de sus funciones, transgreda las normas legales administrativas.

b) Poder Sancionador Disciplinario.- Los órganos de la Administración Pública impondrán las sanciones a que - haya lugar en contra del servidor público que, en ejercicio de sus funciones comete una conducta ilícita de carácter administrativa.

6.- Consideramos que la sanción administrativa es el medio de condena que las autoridades competentes - (aquellas que forman parte de los órganos de la Administración Pública) imponen en ejercicio de sus funciones en contra del responsable de una conducta ilícita que revista tal carácter, en la inteligencia de que dicha sanción tiene, como tal, una naturaleza jurídica tipo penal, puesto que como se ha descrito, el objetivo es aplicar una medida de condena que se aplica en contra de quien adució su acción u omisión a lo contemplado como un ilícito administrativo.

7.- De acuerdo con el Artículo 21 Constitucional, las

autoridades administrativas solamente pueden imponer en contra de quien incurre en faltas a los ordenamientos gubernativos o de policía, dos tipos de sanciones: la multa o el arresto hasta por un término de treinta y seis horas, teniendo a la multa como la sanción que - consiste en un pago en dinero al Estado, representado por los órganos de la Administración Pública, siendo la cantidad determinada por las propias autoridades dentro de los montos mínimo y máximo, que para el caso concreto fije la ley o reglamento aplicable y el arresto es - la privación de la libertad hasta por un término de - treinta y seis horas, por parte de las autoridades administrativa en contra de la persona que haya cometido una conducta que el ordenamiento legal repunte como ilícito administrativo.

Las multas no deben ser fijadas en cantidades determinadas de dinero, toda vez que existiría el riesgo de que de este modo las sanciones económicas, en un momento dado, fueran inoperantes en relación con el acto o la omisión ilícitas, su gravedad y las consecuencias, con lo cual la infracción administrativa quedaría prácticamente sin castigo alguno, lo que resultaría a todas luces injusto. Como en algunos ordenamientos jurídicos se encuentra acertadamente previsto, debería ajustarse el - monto de las referidas multas al salario mínimo existen

te en la zona en que se comete la contravención a la ley, lo que ha sido denominado "fenómeno de indexación", sugiriéndose que el citado monto de multas sea establecido en días salario mínimo y de este modo evitar, como ya se indicó, la inoperancia de la sanción, considerando que no se violan las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos y así se tutela el orden y el interés públicos.

8.- En un caso específico (el conducir en estado de - ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes) se impondrá el arresto incommutable por un término de treinta y seis horas, situación que analizamos desde dos puntos - de vista:

a) Es una sanción ilegal.- Al responsable de la conducta ilícita no se le otorga el derecho de opción entre la pena corporal y la económica.

b) Es un medio de condena acertado.- Se previene por - parte de las autoridades administrativas que quien incurrió en la falta descrita provoque accidentes graves, protegiéndose el orden y la seguridad públicas y se concede a la persona que se encuentre en el estado aludido, un período de recuperación y de desintoxicación.

Con esta última posición es con la que estamos de acuerdo, puesto que apreciamos que es trascendental que las autoridades administrativas impongan este tipo de sanciones para proteger a la sociedad en su conjunto.

9.- El Poder Sancionador Disciplinario consiste en la imposición de sanciones por parte de los órganos de la Administración Pública en contra de los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones infrinjan lo dispuesto por el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

10.- En lo referente a las sanciones que a pesar de no estar contempladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se aplican por las autoridades administrativas en contra de los responsables de conductas ilícitas de tal carácter, se expresará que en sí mismas y por el hecho descrito, son inconstitucionales, por lo que no son consideradas legales ni apegadas a Derecho.

Sin embargo, en ciertas ocasiones y dada la comisión de la falta administrativa, su gravedad, consecuencias y mala fe del responsable de la misma, se justifican los medios de condena citados, para evitar que se incurra en su repetición y salvaguardar el orden e interés pú-

blicos. A nuestro criterio es conveniente reformar el Artículo 21 de nuestra Ley Fundamental, para que éste contenga en su texto las sanciones administrativas que actualmente no lo están y que los órganos de la Administración Pública se encuentren facultados por la Ley Suprema para castigar con mayor severidad a los infractores de los reglamentos gubernativos o de policía.

11.- Por otra parte, es menester que expresemos que si tales medios son aplicados por las autoridades administrativas como medidas de seguridad, no se pueden considerar como sanciones en sí (cuyo fin es el de castigar al responsable de una conducta ilícita), sino una protección a las personas (tanto en su concepto individual, - como de la comunidad en su conjunto) y de los bienes jurídicos y materiales, siendo ésta la diferencia principal entre un castigo y una medida de seguridad.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición Actualizada. Editorial Porrúa, S. A. México, 1979. 606 Págs.

BIDART Campos, Guzmán J. Derecho Constitucional. Tomo I. Ediar, S. A. Buenos Aires, Argentina. 1968. 822 Págs.

BRAVO Caro, Rodolfo. Guía del Extranjero. Décima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984. 309 Págs.

BURGOS Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. 1034 Págs.

BURGOS Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimo-Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. 730 Págs.

CARRANCA y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Décimo-Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. 904 Págs.

CARRANCA y Trujillo Raúl y Carranca y Rivas, Raúl. Código Penal Anotado. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978. 820 Págs.

CARRILLO Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A., México. 1973. 372 Págs.

CASTELLANOS, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Décimo-Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A., México. 1977. 337 Págs.

CASTRO Juventino, V. Garantías y Amparo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S. A., México. 1983. 555 Págs.

CODIGO Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Tercera Edición. Gómez Gómez Hermanos Editores, S. de R. L. México. 1985. 101 Págs.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos. Segunda Edición. Gómez Gómez Hermanos Editores, S. de R. L., México. 1985. 96 Págs.

COUSIÑO Mac Iver, Luis. Derecho Penal Chileno. Parte General. Tomo I. Editorial Jurídico de Chile. 1975. Santiago, Chile. 960 Págs.

CUELLO Calón Eugenio. Derecho Penal General. Novena Edición. Editora Nacional. México. 776 Págs.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1980. 307 Págs.

DEL RIO González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1981. 290 Págs.

DEPARTAMENTO del Distrito Federal. Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal. México, 11 de julio de 1985. 21 Págs.

DIARIO Oficial de la Federación de 10. de junio de 1951. México, 1951. 16 Págs.

DIARIO Oficial de la Federación de 26 de enero de 1981. México, 1981. 48 Págs.

DIARIO Oficial de la Federación de 3 de julio de 1987. México, 1987.

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Tomo I. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. 314 Págs.

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Tomo II. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. 389 Págs.

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Tomo III. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. 359 Págs.

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Tomo V. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. 289 Págs.

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Tomo VI. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. 335 Págs.

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Tomo VII. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. 431 Págs.

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. 433 Págs.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. 490 Págs.

GACETA Oficial del Departamento del Distrito Federal de lo. de mayo de 1986. México, 1986. 84 Págs.

GARCIA Domínguez, Miguel Angel. Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985. 692 Págs.

GONZALEZ de la Vega, Francisco. El Código Penal Comentado. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1982. 471 Págs.

JIMENEZ de Asúa, Luis. Tratado de Derecho Penal. Tomo I. Tercera Edición. Editorial Losada, S. A.. Buenos Aires, Argentina, 1964. 1435 Págs.

LARES TEODOSIO. Lecciones de Derecho Administrativo. Primera Reimpresión. Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México. Número 74. México, 1978. 407 Págs.

LEGISLACION sobre Propiedad Industrial Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras. Novena Edición. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. 580 Págs.

LEY de Vías Generales de Comunicación. Décimo-Tercera Edición. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. 238 Págs.

LEY Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Décima Edición. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. 85 Págs.

LEY Federal de la Reforma Agraria. Vigésimo-Cuarta Edición. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Editorial Porrúa, S. A., México, 1983. 656 Págs.

LEY Federal de Protección al Consumidor. Editorial Libros Económicos. México, 1986, 64 Págs.

LEY General de Salud. Editorial Libros Económicos. México, 1986. 168 Págs.

LEY Orgánica de la Administración Pública Federal. Décimo-Tercera Edición. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Editorial Porrúa, S. A., México, 1984. 737 Págs.

LITVAK King, Jaime. Arqueología y Derecho en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Arqueológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones. Serie Antropológica Número 83. México, 1980. 231 Págs.

LONELI Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Editorial Porrúa, S. A., México, 1979. 276 Págs.

MARIENHOFF S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Ediciones Glem, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1965. 771 Págs.

MARIENHOFF S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV. Segunda Edición. Actualizada. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1975. 848 Págs.

MAYER Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo II. Parte Especial. Segunda Edición Inalterada. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina. Título Original: Le Droit Administratif Allemand. Traductores: Horacio H. Heredia y Ernesto Krotischin. 329 Págs.

MERKL Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editora Nacional. México, 1980. 496 Págs.

REGLAMENTO Sobre Policía y Tránsito. Décimo-Cuarta - Edición. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Editorial Porrúa, S. A., México, 1984. 358 Págs.

RIOS Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno. Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975. - 446 Págs.

ROSAS Navarrete, Raúl. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Especial. Editorial Gupy, S. A., México, 1983. 395 Págs.

SANCHEZ Zurita Emir. El Derecho de las Infracciones Administrativas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1985. 23 Págs.

SECRETARÍA de la Contraloría General de la Federación. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, 1983. 61 Págs.

SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público. Código Fiscal de la Federación. México, 1983. 117 Págs.

SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1978. 768 Págs.

SERRA Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décimo-Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. 773 Págs.

SERRA Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Décimo-Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. 723 Págs.

SOTO Alvarez, Clemente. Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos. Editorial Limusa, S.A. México, 1981. 209 Págs.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimo-Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. 649 Págs.

VILLALOBOS, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1975. 658 Págs.

INDICE	Pág.
Introducción	I
Capítulo I.- Ubicación de las Sanciones Administrativas en el Derecho Mexicano.	1
1.1.- Derecho Administrativo.- Concepto.- Objetivo de su Estudio.	3
1.2.- Derecho Penal.- Concepto.- Objetivo de su Estudio.	15
1.3.- Derecho Penal Administrativo.- Concepto. Objetivo de su Estudio.- Crítica a tal Designación.- Nombre que se propone para esa Rama Jurídica.	20
1.4.- Denominación de "Delito Administrativo".- Inconvenientes que se desprenden de la misma.	29
Conclusiones Capítulo I.	33
Capítulo II.- Facultad y Potestad Sancionadora de la Administración Pública.	35
2.1.- La Administración Pública.- Concepto.- Consideración por lo que se señala que es un equívoco confundirla con el Poder Ejecutivo.- La dependencia no supone que es parte integrante.- Artículo 80 Constitucional.	30

	Pág.
2.2. Atribuciones de la Administración Pública.- Poder de Policía y Poder Sancionador de la Administración Pública.	47
2.3. Los Artículos 214 y 113 Constitucionales como fundamento para que los Organos de la Administración Pública puedan imponer sanciones.	64
Conclusiones Capítulo II.	72
Capítulo III.- Sanciones Administrativas Previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	74
3.1.- Sanción Administrativa.- Concepto.- Naturaleza Jurídica.	78
3.2.- Potestad Sancionadora Correctiva de la Administración Pública Federal.- Artículo 21 Constitucional.- Texto Original y las Reformas de 3 de febrero de 1983.	81
3.2.1.- La Multa.- Concepto.	84
3.2.1.1.- La Multa y el fenómeno de la Indexación.- Normas por las que se considera que no se violan las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	88

	Pág.
3.2.1.2.- Multas en Legislaciones en Materia Federal.	89
3.2.1.2.1.- Código Fiscal de la Federación.	89
3.2.1.2.2.- Ley Federal de Radio y Televisión.	100
3.2.1.2.3.- Ley Federal de Monumentos.	118
3.2.1.2.4.- Ley General de Salud.	122
3.2.1.2.5.- Ley General de Población.	126
3.2.1.2.6.- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	129
3.2.1.3.- Multas en la Legislación del Distrito Federal.	138
3.2.1.3.1.- Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno en el Distrito Federal.	138
3.2.1.3.2.- Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos - para el Distrito Federal.	149
3.2.1.3.3.- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	157
3.2.1.3.4.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	164
3.2.1.3.5.- Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.	167

Pág.

3.2.2.- El Arresto.- Concepto.- Conmutabilidad.- Requisitos.	168
3.2.2.1.- Lineamientos Generales de la Condonación de los Arrestos impuestos por los Jueces Calificadores.	172
3.2.2.2.- El Arresto Inconmutable.- Su inconstitucionalidad.- Período de desintoxicación.	175
3.2.2.3.- El Arresto en Legislaciones del Distrito Federal.	178
3.2.2.3.1.- Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno en el Distrito Federal.	178
3.2.2.3.2.- Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.	179
3.2.2.3.3.- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	180
3.3.- Potestad Sancionadora Disciplinaria de la Administración Pública Federal.- Artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales, 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	181
3.3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	182

	Pág.
3.3.2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	183
3.3.2.1.- Apercibimiento Privado o Público.	192
3.3.2.2.- Amonestación Privada o Pública.	195
3.3.2.3.- Suspensión.	197
3.3.2.4.- Destitución del Puesto.	199
3.3.2.5.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.	199
Conclusiones Capítulo III.	202
 Capítulo IV.- Sanciones Administrativas no contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	 205
4.1.- La Clausura.- Concepto.- Como sanción.- Como medida de seguridad.	209
4.1.1.- Clausura en Ordenamientos Jurídicos en Materia Federal.	211
4.1.1.1.- Ley de Inversiones y Marcas.	211
4.1.1.2.- Ley Federal de Protección al Consumidor.	217
4.1.2.- La Clausura en Ordenamientos Legales vigentes en el Distrito Federal.	218

	Pág.
4.1.2.1.- Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos para el Distrito Federal.	219
4.1.2.2.- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	223
4.2.- La Revocación.- Concepto.- Como sanción.- Como medio de dar fin a una concesión.	230
4.2.1.- La Revocación en la Legislación vigente en el Distrito Federal.	236
4.2.1.1.- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	236
4.3.- Cancelación.- Concepto.- Como sanción.- Como medida de seguridad.	243
4.3.1.- La Cancelación en Disposiciones Legales Federales.	246
4.3.1.1.- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	246
4.3.1.2.- Ley Federal de la Reforma Agraria.	249
4.3.1.3.- Ley de Vías Generales de Comunicación.	251
4.3.2.- La Cancelación en disposiciones legales vigentes en el Distrito Federal.	252
4.3.2.1.- Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal.	252

	Pág.
4.3.2.2.- Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos para el Distrito Federal.	255
4.4.- Suspensión.- Concepto.- Como sanción.- Como medida de seguridad.	259
4.4.1.- La Suspensión en Ordenamientos Legales vigentes en Materia Federal.	260
4.4.1.1.- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	260
4.4.2.- La Suspensión en Disposiciones Legales Vigentes en el Distrito Federal.	264
4.4.2.1.- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	264
4.4.2.2.- Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal.	264
4.5.- Los Artículos 73 fracciones VI y XXI, 115 fracción II y 124 Constitucionales no son fundamento para imponer estas sanciones.	266
4.6.- Doctrina sobre este tipo de sanciones.	267
4.6.1.- Opinión del Jurista Ignacio Burgoa	267
4.6.2.- Opinión de la Autora Margarita Lomcif Cerezo.	268
4.6.3.- Opinión del Maestro Juventino V. Castro.	269

	Pág.
4.6.4.- Opinión del Jurisconsulto Andrés	
Serra Rojas.	270
Conclusiones Capítulo IV.	273
Conclusiones.	278
Bibliografía.	285